

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO**

Gabriel Cisne Martins

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPORTAÇÃO:
O ciclo de política pública do Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE)**

Florianópolis

2018

Gabriel Cisne Martins

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPORTAÇÃO:
O ciclo de política pública do Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE)**

Trabalho de Curso apresentado à disciplina CAD 7305 como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina.

Enfoque: Monográfico

Área de concentração: Gestão Pública, Comércio Exterior

Orientadora: Prof. Dr. Taisa Dias

Florianópolis

2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Martins, Gabriel Cisne
POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPORTAÇÃO : O ciclo de política
pública do Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) /
Gabriel Cisne Martins ; orientador, Taisa Dias, 2018.
120 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico, Graduação em Administração, Florianópolis, 2018.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Administração Pública. 3. Políticas
Públicas. 4. Comércio Exterior. 5. Exportação. I. Dias,
Taisa. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Graduação em Administração. III. Título.

Gabriel Cisne Martins

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPORTAÇÃO: O ciclo de política pública do Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE)

Este Trabalho de Curso foi julgado adequado e aprovado na sua forma final pela Coordenadoria Trabalho de Curso do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 20 de novembro de 2018.

Prof. Martin de La Martinière Petroll, Dr.
Coordenador de Trabalho de Curso

Avaliadores:

Profª. Taisa Dias, Dra.
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Profª. Helena Kuerten de Salles Uglione, Dra.
Avaliadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Irineu Manoel de Souza, Dr.
Avaliador
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe, por tudo que representa em minha vida.

À professora Taisa, pela paciência e empenho em me orientar no presente trabalho.

À Universidade Federal de Santa Catarina, por proporcionar a ótima experiência da realização do curso de Administração.

À minha família, que é a base de tudo.

Aos amigos, pelos bons momentos compartilhados.

RESUMO

Com o avanço do comércio internacional no decorrer do tempo, as exportações vêm tomando um papel importante para o desenvolvimento de uma nação. Os governos têm agido para ampliar suas exportações, visando seu progresso econômico e social. O presente trabalho teve como objetivo analisar uma ação governamental frente ao problema das exportações, o Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE). A análise foi feita através do ciclo de políticas públicas, permitindo compreender como se deu a ação governamental, através da análise de documentos e notícias oficiais da política em questão. Os resultados evidenciaram a ação progressiva do Governo Federal para o enfrentamento do tema, realizando esforços no âmbito da cultura exportadora desde o ano 2000. As atividades de cultura exportadora foram crescendo progressivamente até a elaboração do PNCE, que visou ampliar a oferta de ações e integrar os diferentes atores envolvidos no comércio exterior brasileiro. Notou-se uma mudança na implementação após a inserção do PNCE no Plano Nacional das Exportações (PNE), passando a atuar a partir da articulação de órgãos estaduais. Constatou-se que, embora a avaliação tendo sido feita de forma pouco abrangente, a reformulação da política durante sua implementação permitiu novas possibilidades de atuação, garantindo sua continuidade no ciclo político subsequente.

Palavras-chave: Administração Pública, Políticas Públicas, Comércio Exterior, Exportação.

ABSTRACT

With the advancement of international trade over time, exports have been playing an important role in the development of a nation. Governments have acted to expand their exports, aiming for their economic and social progress. The present work had as objective to analyze a governmental action on the export problem, the National Plan of Exporting Culture (PNCE). The analysis was made through the cycle of public policies, allowing to understand how government action was taken, through the analysis of official documents and news of the policy in question. The results evidenced the progressive action of the Federal Government to confront the issue, making efforts in the field of export culture since 2000. The activities of export culture have been growing progressively until the elaboration of the PNCE, which aimed to increase the supply of actions and integrate the different actors involved in Brazilian foreign trade. A change in implementation was noted after insertion of the PNCE in the National Exportation Plan (PNE), starting to work from the articulation of federative agencies. It was observed that, although the evaluation was done in a less comprehensive way, the reformulation of the policy during its implementation allowed new possibilities of action, guaranteeing its continuity in the subsequent political cycle.

Keywords: Public Administration, Public Policy, Foreign Trade, Exports.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Porcentagem das exportações no PIB	70
Figura 2- Porcentagem da quantidade de empresas exportadoras por porte entre 2004 e 2011	74
Figura 3 – Variação anual do valor exportado por porte entre 2004 e 2011	75
Figura 4 – Organograma da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)	78
Figura 5– Organograma do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA).....	79
Figura 6– Organização do Plano Brasil Maior	83
Figura 7- Reunião do Conselho Nacional de Secretários de Desenvolvimento Econômico (Consedic) em 22 de agosto de 2012	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Ranking de exportações brasileiras por produto em 2011	71
Quadro 2 – Documentos utilizados no trabalho	69
Quadro 3– Indicadores do PROGRAMA: 2024 - Comércio Exterior do PPA 2012-2015	84
Quadro 4– Instituições constituintes do Plano Nacional da Cultura Exportadora em 2012	87
Quadro 5– Atividades de cultura exportadora realizadas por ano	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ABGF - Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.

AC - Acre

ACC - Adiantamento sobre Contrato de Câmbio

ACE - Adiantamento sobre Cambiais Entregues

ACE-18 - Acordo de Complementação Econômica nº 18

ACE-55 - Acordo de Complementação Econômica nº 55

AEB - Associação de Comércio Exterior do Brasil

AGDI - Agência Gaúcha do Desenvolvimento e Promoção do Investimento

AL - Alagoas

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração

AM - Amazonas

AP - Amapá

APEX Brasil - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

APEX BRASIL – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

BA - Bahia

BASA – Banco da Amazônia

BB – Banco do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNT - Barreiras Não-Tarifárias

BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

CACEX - Carteira de Comércio Exterior

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CE - Ceará

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CNI – Confederação Nacional da Indústria

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONSEDIC - Conselho Nacional dos Secretários de Desenvolvimento Econômico

CORREIOS – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

DASP - Departamento de Administração do Setor Público

DEAEX - Departamento de Estatística e Apoio à Exportação

DEPLA - Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior

DPR - Departamento de Promoção Comercial e Investimentos

EAP - Escola de Administração do Amapá

EBAP - Escola Brasileira de Administração Pública

ENCOMEX - Encontros de Comércio Exterior

ES – Espírito Santo

FAMURS - Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul

FARSUL – Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul

FECOMÉRCIO - Federação do Comércio de Bens e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul

FEDERASUL - Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul

FGE - Fundo de Garantia à Exportação

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

FIERGS - Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul

FIERO - Federação das Indústrias do Estado de Rondônia

FINEX - Fundo de Financiamento às Exportações

GATT - Sistema Multilateral de Comércio

GO – Goiás

IBRAVIN - Instituto Brasileiro do Vinho

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

INPI - Instituto Nacional da Propriedade Industrial

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

MA - Maranhão

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MDIC - Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior e Serviços

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MG – Minas Gerais

MICT - Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo

MPes – Micro e Pequenas Empresas

MRE - Ministério das Relações Exteriores

MS – Mato Grosso do Sul

MT – Mato Grosso

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras

OMC - Organização Mundial do Comércio

PA - Pará

PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo

PE – Pernambuco

PEIEX - Projeto Extensão Industrial Exportadora

PI - Piauí

PIB – Produto Interno Bruto

PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PMEs – Pequenas e Médias Empresas

PNCE - Plano Nacional da Cultura Exportadora

PNE - Plano Nacional das Exportações

PPA - Plano Plurianual

PR - Paraná

PROEX - Programa de Financiamento à Exportação

PTR-04 - Preferência Tarifária Regional nº4

RJ – Rio de Janeiro

RN – Rio Grande do Norte

RO - Rondônia

RR - Roraima

RS – Rio Grande do Sul

SACU - União Aduaneira da África Austral

SC – Santa Catarina

SE - Sergipe

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa

SECOM - Setor de Promoção Comercial

SEDET - Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico

SEICOM - Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Mineração

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SIBRATEC - Sistema Brasileiro de Tecnologia

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

TO - Tocantins

UF – Unidade Federativa

ZPE - Zona de Processamento de Exportação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
1.2 JUSTIFICATIVA	23
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	24
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	25
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DOS ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
2.2 CONCEITUAÇÃO	28
2.3 TIPOLOGIAS	31
2.4 MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS	33
2.4.1 MODELO INSTITUCIONAL	33
2.4.2 TEORIA DOS GRUPOS	34
2.4.3 TEORIA DAS ELITES	34
2.4.4 TEORIA DA OPÇÃO PÚBLICA.....	35
2.4.5 TEORIA SISTÊMICA	36
2.4.6 MODELO DE REDES	36
2.4.7 MODELO PRINCIPAL-AGENTE	36
2.5 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	37
2.5.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA.....	37
2.5.2 FORMAÇÃO DA AGENDA	39
2.5.3 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS.....	42
2.5.4 TOMADA DE DECISÃO.....	43
2.5.4.1 MODELO DA RACIONALIDADE ABSOLUTA	43
2.5.4.2 MODELO DA RACIONALIDADE LIMITADA	44
2.5.4.3 MODELO INCREMENTALISTA.....	45
2.5.4.4 MODELO ANÁRQUICO	46
2.5.4.5 MODELO POLÍTICO.....	46
2.5.5 IMPLEMENTAÇÃO.....	47
2.5.5.1 MODELO TOP-DOWN	48
2.5.5.2 MODELO BOTTOM-UP	49
2.5.6 AVALIAÇÃO	50
2.5.7 EXTINÇÃO	54
2.6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À EXPORTAÇÃO	54

2.6.1 APOIO INFORMACIONAL	55
2.6.2 ASSISTÊNCIA TÉCNICA E OUTRAS ORIENTAÇÕES.....	56
2.6.3 CRIAÇÃO DE CONFORTZONE.....	58
2.6.4 INSTRUMENTOS FISCAIS E TRIBUTÁRIOS.....	59
2.6.5 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTOS E MITIGAÇÃO DE RISCOS	60
2.6.6 ACORDOS INTERNACIONAIS	65
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	68
4 RESULTADOS	70
4.1 PANORAMA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS	70
4.2 PLANO NACIONAL DA CULTURA EXPORTADORA (PNCE)	75
4.3 ANÁLISE DO CICLO DA POLÍTICA	79
4.3.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA.....	79
4.3.2 INSERÇÃO NA AGENDA	82
4.3.3 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS E TOMADA DE DECISÃO	86
4.3.4 IMPLEMENTAÇÃO	90
4.3.4.1 MODO DE IMPLEMENTAÇÃO ANTES DO PLANO NACIONAL DAS EXPORTAÇÕES.....	90
4.3.4.1.1 REUNIÕES EM BRASÍLIA	91
4.3.4.1.2 APRESENTAÇÃO DO PNCE NOS ESTADOS	93
4.3.4.2 MODO DE IMPLEMENTAÇÃO DEPOIS DO PLANO NACIONAL DAS EXPORTAÇÕES.....	94
4.3.4.3 AS AÇÕES DO PLANO NACIONAL DA CULTURA EXPORTADORA	96
4.3.4.3.1 BALANÇO DAS ATIVIDADES EM 2012 ..	97
4.3.4.3.2 PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES DE MINAS GERAIS EM 2015.....	97
4.3.5 AVALIAÇÃO E ENCERRAMENTO	98
4.3.6 SÍNTESE DOS RESULTADOS FINAIS.....	100
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
REFERÊNCIAS	103

1. INTRODUÇÃO

O incentivo à exportação como papel do estado é defendido pelos seus apoiadores como uma forma de desenvolvimento da nação, devido principalmente ao avanço da globalização do comércio. O comércio mundial teve uma expansão acelerada durante o século XIX, devido principalmente às primeiras revoluções industriais, ao barateamento dos custos logísticos e à troca dos princípios de regulamentação mercantilista pelos da livre iniciativa. Apesar disso, o protecionismo comercial foi a regra das nações com autonomia tarifária, com exceção das potências europeias Holanda e Inglaterra, principais interessadas no livre comércio (CEPAL, 2002).

Após as duas grandes guerras, o fluxo comercial se tornou mais dinâmico, consolidando regiões europeias e aumentando a participação de mercado de regiões asiáticas e diminuindo a participação das demais regiões. O fator de maior relevância nesse período foi surgimento dos sistemas internacionais integrados de produção, que geraram fluxos de comércio de produtos intermediários, cruzando várias vezes as fronteiras nacionais no processo de fabricação de um mesmo produto (CEPAL, 2002).

Os países começaram a ser classificados por seu nível de desenvolvimento, por indicadores que levavam em consideração principalmente os fatores econômicos. Os países que lideravam tais classificações possuíam um nível de industrialização avançados para a época, servindo de modelo para os demais (HEIDEMANN, 2009).

As nações, segundo Porter (1999), alcançam a prosperidade nacional através da capacidade de sua indústria de inovar e melhorar. O autor destaca que, em um mundo globalizado, as empresas conquistam um papel de destaque em relação aos seus competidores no comércio mundial em razão das pressões e desafios criados através da existência de rivais internos poderosos, base de fornecedores nacionais forte e clientes locais exigentes.

Essa ideia é reforçada por Chandler (1977; 1990 apud CEPAL, 2002, p.41):

o processo de transformação estrutural da economia internacional corresponde, por um lado, à extensão da lógica empresarial e industrial a todos os setores da economia e, por outro, à evolução da especialização do trabalho no interior da empresa e às estratégias de crescimento adotadas no decorrer do tempo.

Porter (1999) destaca que a competitividade a nível de nação tem seu conceito fundamental na produtividade, definida como o valor da produção de uma unidade de trabalho ou capital. O autor destaca que o comércio internacional é capaz de aumentar a produtividade nacional na medida em que se especializam em seus setores mais

produtivos, mas prejudicará os setores que são menos produtivos em relação aos seus competidores mundiais.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2002) destaca que a relação entre estratégia de desenvolvimento, comércio exterior e crescimento econômico foi variável durante o período pós-guerra, sendo que análises comparativas como a de Helleiner (1994 apud CEPAL, 2002) mostram que a política comercial desempenhou um papel importante nas estratégias de desenvolvimento, mas que não existe uma associação simples que se possa aplicar a todos os países em todos os momentos, ou a um mesmo país em diversos períodos. Em décadas mais recentes, ainda segundo a CEPAL (2002), “o rápido crescimento econômico esteve crescentemente associado ao êxito das exportações. Todavia, este êxito ocorreu no âmbito de estratégias de política comercial muito diversas”.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2002; 2010) em seus estudos elenca alguns motivos macroeconômicos para a internacionalização das empresas de um país. Dois deles são:

- Desenvolvimento interno e geração de empregos: a empresa ao se internacionalizar, obtém ganhos de escala e aumento da competitividade global, possibilitando assim seu crescimento, gerando mais empregos e investimentos;
- Melhora na balança comercial: além da geração de saldo comercial, as exportações permitem viabilizar o aumento das importações, sendo necessárias em um novo ciclo de investimento e crescimento.

Partindo desse cenário, Porter (1999) e outros autores, como Castells (1999), Stopford (2003) e Dicken (2010) (COELHO e JÚNIOR, 2016), defendem que o estado tem um papel central nas políticas de aumento da competitividade global, atuando no fortalecimento de seus setores mais importantes, os quais obtêm êxito pelo fato de que o ambiente doméstico é mais progressista, dinâmico e desafiador. Para Vietor (2007 apud COELHO e JÚNIOR, 2016, p.3):

o acirramento da concorrência em âmbito mundial extrapolou o campo e as dinâmicas empresariais e alcançou os países, pressionando os Estados a incorporarem sua lógica: passam a contender por mercados, empreendimentos, recursos e tecnologias capazes de impulsionar e sustentar o crescimento de suas economias.

Diante desse contexto, a relação dos governos com a atuação internacional das empresas tomou proporções globais, passando a compor a agenda governamental e reconhecendo seu vínculo, optando pela cooperação e incentivo, construindo ambientes e condições favoráveis à internacionalização (COELHO e JÚNIOR, 2016).

As políticas públicas voltadas à internacionalização, em sua maioria, possuem uma contextualização voltada a interesses, diretrizes e empresas atendidas específicas, dada a dificuldade da realização de uma política mais abrangente. Dessa forma, os governos são levados a agir a partir de condições específicas prevalecentes em seus países e que reflitam seu estágio de desenvolvimento (COELHO e JÚNIOR, 2016).

As ações governamentais nesse tema tiveram grande destaque com as agências de promoção das exportações, como a Apex-Brasil, Team Canada Inc, ProChile e Danish Trade Center (IPEA, 2004), devido a percepção dos governos de que as peculiaridades dos mercados de destino e os riscos institucionais existentes eram entraves à expansão comercial internacional, necessitando da criação dessas agências para atuação focada nesses destinos. Com o tempo essas agências ampliaram seu escopo de atuação, atuando também nas áreas de investimento estrangeiro em seu país de origem e como promotora da expansão de empresas nacionais no exterior (COELHO e JÚNIOR, 2016).

Lederman, Olarreaga e Payton (2006) realizaram uma pesquisa em agências de promoção à exportação ao redor do mundo visando identificar a efetividade das ações das mesmas. Os resultados mostraram que:

- Agências dirigidas pelo setor privado, mas com fundos públicos obtiveram as melhores performances;
- Os países que possuíam uma única e forte agência se sobressaíram sobre países que possuíam agências descentralizadas;
- As exportações aumentaram conforme o aumento de ações voltadas a promoção de investimentos e financiamento de exportações, principalmente nos países em desenvolvimento;
- Exportações aumentaram quando a estratégia da agência foi focada em setores específicos, e não de forma globalizada;
- A alocação de verbas em melhora da imagem do país, serviços de suporte à exportação e pesquisas de mercado não obtiveram resultados significativos de forma geral, porém nos países em desenvolvimento os serviços de suporte à exportação tiveram impacto positivo;
- As exportações aumentaram com os recursos utilizados em grandes empresas, e diminuíram com os recursos utilizados com exportadores estabelecidos, é sugerido então que o foco deve ser nas grandes empresas que ainda não exportam. Esse indicador só se mostrou relevante na amostra geral dos países;

- Os escritórios das agências em outros países não mostraram resultados efetivos no geral, possuindo efeito negativo nos países em desenvolvimento.

Em um estudo sobre internacionalização de empresas, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011) abordou a estratégia de políticas públicas de alguns países visando o alcance de novos mercados. A África do Sul, por exemplo, focou seus investimentos na Ásia, devido ao crescimento dos países asiáticos, e na África, pela proximidade geográfica; já a China optou por estreitar relações com regiões em que o país tem espaço para aumentar sua zona de influência (África e Oriente Médio), expandindo a produção função dos objetivos da política industrial do país; a Coreia do Sul obteve êxito em investir nas empresas de maior competitividade exportadora; na Espanha, os esforços do governo foram centralizados nas pequenas e médias empresas; por fim, a Malásia o desenvolvimento se deu devido ao “pioneirismo exercido por certas empresas estatais e pela ousadia de grandes corporações privadas apoiadas pelo governo (IPEA, 2011, p.161)”.

No Brasil, as medidas de estímulo à indústria historicamente adotadas “caracterizaram-se por subsidiar importações consideradas essenciais e prejudicar as exportações devido ao imposto implícito no câmbio (frequentemente) sobrevalorizado” (BONELLI, VEIGA e BRITO, 1997, p.6).

Durante o período 1965/85 os incentivos fiscais e creditícios foram um instrumento importante de estímulo às exportações, sendo regulamentado o regime de drawback, e a isenção do IPI e ICMS para as exportações. Nesse mesmo período foi instituído o Fundo de Financiamento às Exportações (Finex) sob as formas de financiamento direto ao exportador e de equalização de taxas de juros (BONELLI, VEIGA e BRITTO, 1997).

A partir dos anos 70 instituiu-se o Programa Befiex, voltado para a exportação de manufaturados a longo prazo, durando até o começo dos anos 80. É também nessa época que as relações entre governo e empresas eram marcadas pela falta de transparência e informalidade, sendo sua administração estruturada de forma setorial (BONELLI, VEIGA e BRITTO, 1997; VEIGAS e IGLESIAS, 2002).

As ações de internacionalização eram reguladas e operadas pela Carteira de Comércio Exterior (Cacex) do Banco do Brasil desde 1966, provendo recursos financeiros, gerenciando incentivos fiscais e creditícios, promovendo exportações e comercializando diretamente produtos brasileiros. A Cacex era subordinada ao Ministério da Fazenda, sendo extinta nos anos 90 devido a uma ampla reorganização

institucional do aparelho de Estado, tendo suas atribuições concentradas na Secretaria de Comércio Exterior (Secex), vinculada ao então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT).

Com o objetivo de incrementar a capacidade de coordenação da ação pública em comércio exterior, foi criada em 1995 a Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República (Camex), como um órgão consultivo da Presidência da República. A Camex posteriormente foi transformada em um órgão deliberativo, e gerido sob responsabilidade do então chamado Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), aproximando-se mais da iniciativa privada e possibilitando uma ação mais direta nas políticas de comércio exterior (ANDRADE, 2011; VEIGAS e IGLESIAS, 2002).

O aumento das exportações esteve em destaque na pauta governamental desde meados da década de 90. O tema de negociações internacionais ganhou importância na agenda política; a Agência de Promoção de Exportações (Apex) foi criada para gerir a política de promoção comercial brasileira, atuando com verba do Sebrae e vinculada ao MDIC (VEIGAS e IGLESIAS, 2002).

A inserção externa continuou sendo uma das prioridades na política industrial brasileira nos anos 2000, com ações voltadas para o aumento das exportações, ampliação da base exportadora, com destaque para as PMEs, através do fortalecimento da imagem brasileira no exterior, criação de estruturas propícias para o atendimento empresarial e do fortalecimento dos programas de incentivo fiscal e de crédito (IPEA, 2004).

O tema continuou em pauta e, em 2012, foi criado o Plano Nacional da Cultura Exportadora (SECEX, 2012), visando atender a diretriz estruturante “Diversificação das Exportações e Internacionalização” do Plano Brasil Maior (GOVERNO FEDERAL, 2011), documento que consolidava as políticas industriais, de serviços e comércio exterior do Brasil entre 2011 e 2014.

O PNCE foi inserido dentro do programa de Comércio Exterior do Plano Plurianual 2012-2015, como medida para atingir o objetivo de: “Promover a difusão da cultura exportadora nas Unidades da Federação, mobilizando e capacitando gestores públicos, empresários e profissionais de comércio exterior, com a finalidade de aumentar e qualificar a base exportadora”.

A definição dada para o Plano Nacional da Cultura Exportadora em 2012 era a seguinte:

O Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) é um programa desenvolvido pelo Governo Federal sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em parceria com mais 14 instituições nacionais e regionais, que tem como objetivo desenvolver e difundir a cultura exportadora nos estados brasileiros, através da capacitação de gestores públicos, empresários e profissionais de comércio exterior para a implementação de Política Nacional de Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora e de seus instrumentos, com a finalidade de aumentar e qualificar a base exportadora (SECEX, 2012, p.1).

O programa atuava por meio de 5 eixos:

1. Cultura exportadora: capacitação, sensibilização, encontros;
2. Inteligência Comercial Competitiva: estudos, pesquisas de mercado, panoramas, cooperação técnica;
3. Ambiente de Negócios: apoio técnico, certificação, adequação tecnológica, simplificação de processos, crédito, financiamento, incentivos tributários;
4. Diversificação e Qualificação da Pauta Exportadora: projetos de apoio e fomento a novas tecnologias e setores potenciais, articulação com comerciais exportadoras;
5. Promoção Comercial: missões comerciais, participação em feiras internacionais, centros de negócios no exterior (APEX Brasil), rodadas de negócios, consultoria, ferramentas virtuais de promoção, promoção de imagem (empresarial, setorial, estadual, nacional), gestão de marcas (SECEX, 2012, p.2).

Através de Mapas Estratégicos de Comércio Exterior e Planos de Ação:

Os Mapas Estratégicos são ações e iniciativas planejadas, pactuadas com parceiros nacionais e locais e que têm metas claras, consolidadas em um único documento, alinhadas ao Plano Brasil Maior. Com duração de 4 anos (2012-2015), este planejamento deverá consubstanciar uma política de comércio exterior.

Os Mapas Estratégicos são indicados para as UF com as seguintes características:

- Estado exportador ou com potencial exportador;
- Número considerável de empresas exportadoras ou com potencial exportador;
- Ambiente institucional favorável para as exportações;
- Possibilidade de trabalhar os 5 eixos (cultura exportadora, inteligência comercial e competitiva, ambiente de negócios, diversificação e qualificação da pauta exportadora, promoção comercial) ;

O Plano de Ação é uma versão menos abrangente do Mapa Estratégico, aborda número menor de ações e eixos, focando nas atividades de capacitação e sensibilização, de acordo com o ambiente econômico e institucional do Estado. Seu planejamento é bienal (2012-2013).

Os Planos de Ação são indicados para estados com as seguintes características:

- Número reduzido de empresas com potencial exportador;
- Ambiente institucional desfavorável para as exportações;
- Foco no curto prazo e no trabalho de base (SECEX, 2012, p.2).

Diante do crescente interesse brasileiro em ampliar e diversificar suas exportações e a importância dada ao tema na agenda de política pública industrial brasileira, é necessário estudar quais foram as ações do governo perante tal desafio e de que forma elas foram feitas. Tal estudo permite também um maior entendimento do

efeito dessas ações nas decisões tomadas na política industrial e de comércio exterior atual para o tema em questão.

Nesse contexto, a pergunta de pesquisa que guiou o presente trabalho foi: **Como se deu o ciclo de política pública conhecida como Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) no período de 2012 a 2015?**

A partir dessa pergunta, delineou-se o objetivo geral da pesquisa: Analisar o ciclo de política pública do Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) no período de 2012 a 2015.

Para o alcance do objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Contextualizar as exportações brasileiras e especificamente o Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE);
- b) Conhecer o contexto que demandou o surgimento do PNCE;
- c) Compreender a elaboração do PNCE
- d) Descrever a execução do PNCE;
- e) Compreender o processo de avaliação do PNCE.

1.2 JUSTIFICATIVA

O presente trabalho mostra-se relevante para a área de Administração por ter como objeto de estudo a ação do governo federal frente a um problema considerado público, representando uma oportunidade de pôr em diálogo a ciência da Administração com o tema Desenvolvimento, já que se dedica ao estudo de uma política pública. Assim sendo, poderão ser identificados os métodos, objetivos e estratégias utilizados para enfrentar esse problema, analisando a ação do governo e a relação dela com as demais entidades colaboradoras.

O trabalho também se mostra interessante para os estudos relativos ao comércio exterior brasileiro, servindo como acervo histórico da atuação governamental frente a esse assunto em específico. Além disso, servirá como um exemplo metodológico da execução de um plano que objetiva a inserção de empresas no mercado internacional e a ampliação das exportações, podendo ser tomado como inspiração para entidades para elaboração de projetos e programas relacionados ao comércio exterior.

O tema do trabalho é oportuno devido à baixa participação brasileira no comércio internacional, necessitando de maior engajamento das instituições brasileiras

no assunto. O trabalho contribuirá na criação de conteúdo relacionado ao tema, estimulando e servindo como base de estudo para futuras pesquisas, valorizando também os trabalhos já realizados.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho está estruturado em quatro capítulos, além dessa introdução.

No segundo capítulo, foram apresentados os conceitos, contexto histórico e modelos de análise das políticas públicas, com foco no ciclo de políticas públicas. Além disso, foram discutidas as dimensões tipológicas das políticas públicas de apoio à exportação.

O terceiro capítulo trata dos aspectos metodológicos do trabalho, abordando o tipo de pesquisa, os documentos utilizados na pesquisa e o método utilizado para analisa-los.

No quarto capítulo são mostrados os resultados da pesquisa. É realizado um panorama das exportações brasileiras, para, em seguida, tratar da política em questão. Depois dessa contextualização, são analisadas as sete etapas do ciclo da política pública, além de uma síntese dos resultados ao final do capítulo.

No quinto capítulo é apresentada a conclusão do trabalho, abordando pontos relevantes e propondo novos estudos para trabalhos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DOS ESTUDOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos de análise da atividade do estado são realizados historicamente por diversas áreas: filosofia, ciência política, direito e administração. Cada uma dessas áreas prevaleceu em um determinado período de tempo. Os estudos realizados pela área da ciência administrativa sobre essa temática iniciam-se no século XX nos Estados Unidos, ganhando notoriedade mundial a partir dos anos 60 (SARAVIA, 2006).

Woodrow Wilson foi o pioneiro na criação de estudos de administração pública. Com o objetivo de neutralizar o nepotismo dominante na administração pública norte-americana dos anos 1880, Wilson se preocupou em criar uma classe administrativa apartidária, desenvolvendo a administração pública baseada na lógica empresarial, com normas de disciplina e mérito, mas respeitando as diferenças entre ambas (SARAVIA, 2006).

Para Peter Drucker (1999 apud SARAVIA, 2006), os primeiros estudiosos de administração já consideravam a administração de empresas como uma subdivisão da administração, podendo ela ser aplicada em qualquer organização (SARAVIA, 2006). Era concebida à administração pública o espaço de execução, pelo poder executivo, de políticas definida na esfera das políticas, voltando-se à formação de burocratas governamentais responsáveis pela execução ou implementação das políticas públicas. Esses burocratas deveriam atuar de forma imparcial, dominando os princípios científicos da administração, prezando pelo bom funcionamento das atividades-meio do estado: orçamento, gestão de pessoal e organização (FARAH, 2011).

A análise de políticas públicas como expressão foi introduzida por Laswell (1936 apud SOUZA, 2006) como forma de conciliar o conhecimento científico com a produção empírica dos governos. Em meados de 1950, as políticas públicas começam a se tornar objeto de análise pelos estudiosos de administração pública, até então essa função era delegada para os cientistas políticos (FARAH, 2011). Na área do governo, a introdução dos estudos sobre políticas públicas deu-se devido ao estímulo para criação da RAND Corporation por Robert McNamara em 1948. Essa organização não-governamental, financiada com recursos públicos, propôs a aplicação de métodos científicos para as formulações e decisões do governo sobre problemas públicos, fruto

da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências (SOUZA, 2006).

Em 1957, é introduzido por Simon o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos, podendo essa limitação ser minimizada pelo conhecimento racional (SOUZA, 2006). Essa racionalidade foi questionada por Lindblom (1959 apud SOUZA, 2006, p.24), propondo “a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório”. A visão sistêmica das políticas públicas foi introduzida por Easton (1965 apud SOUZA, 2006), como uma interação entre formulação, resultados e o ambiente, recebendo inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, influenciando diretamente os seus efeitos e resultados.

Nos anos 1960 é destacada a incorporação das políticas públicas como objeto de análise, derivada do reconhecimento dos administradores públicos como formuladores de políticas (FARAH, 2011). Com a expansão dos cursos de pós-graduação em administração pública, a comunidade de pesquisadores buscou reforçar a identidade da área, estreitando vínculo com novos campos de estudo, como os ligados à questão urbana e o de políticas públicas, sendo este último um elemento integrante da evolução da disciplina a partir da década de 1970 (FARAH, 2011).

Engelbert (1977, apud FARAH, 2011, p.8) destaca que os programas de pós-graduação em políticas públicas possuíam uma abordagem pedagógica e o ponto de vista de conteúdo em comum, composto pelas seguintes áreas:

- a) metodologia quantitativa, incluindo programação e modelagem matemática e estatística; b) o ambiente político e institucional do processo de formulação e implementação das políticas públicas; c) teoria e análise econômicas com ênfase na relação público-privada no processo de alocação de recursos; d) processos e estratégias de tomada de decisão — comportamentais e não comportamentais — e processos e estratégias de implementação, e e) gestão de programas, controle e avaliação.

O fato de os estudos sobre políticas públicas originarem-se dos Estados Unidos gerou dúvidas sobre sua validade nas realidades de outros países. A incorporação desse tipo de visão foi difícil para países que tinham a cultura enraizada no estudo da filosofia do estado de direito, as quais levavam em consideração um estado estático, privilegiando o estudo das estruturas e das normas que organizam a atividade estatal (SARAVIA, 2006).

A perspectiva da política pública como análise complementa a dimensão jurídica, reconstruindo a visão integral do governo como objeto de estudo, mostrando-se como forma moderna de lidar com as rápidas mudanças de contexto das demandas sociais, sendo possível analisar as formas de condução das atividades do governo (SARAVIA, 2006).

No Brasil, o nascimento dos estudos sobre administração pública acontece da mesma forma que nos Estados Unidos, visando capacitar os servidores públicos, focando nos estudos do direito administrativo. Semelhante ao início estadunidense, visava combater o modelo patrimonialista da gestão pública (FARAH, 2011).

O projeto de estudos intitulado “Estudos sobre políticas governamentais”, desenvolvido na EBAP e publicado na Revista de Administração Pública, teve como propósito a incorporação da análise de políticas públicas ao ensino e pesquisa de administração pública (FARAH, 2011). A ênfase do projeto foi nos estudos setoriais, em uma abordagem descritiva, permitindo identificar os objetivos, atores envolvidos, processo decisório, beneficiários e características do processo de disputa na agenda governamental. O projeto não teve um bom desenvolvimento, e os estudos sobre políticas públicas ou governamentais foi pouco expressivo entre 1969 e 1974 (FARAH, 2011).

Os estudos da administração pública no Brasil, embora sofressem influência estadunidense, tinham suas próprias características. A diretriz focada no desenvolvimento, a importância do planejamento governamental e a falta de apoio para sua expansão foram características que imperaram durante o período do regime militar brasileiro (FARAH, 2011).

Os estudos da área se baseavam em três vertentes: “na defesa de propostas de alternativas de políticas públicas setoriais, com base em diagnósticos técnicos e na avaliação de políticas”, realizado por membros da burocracia estatal; “textos teóricos sobre políticas públicas, elaborados por cientistas políticos de diversas instituições de ensino e pesquisa, contribuindo para a “delimitação teórica do campo” no Brasil”; e a análise de políticas públicas, incorporando elementos desenvolvidos nos Estados Unidos, sobre temas como implementação e avaliação de políticas públicas (FARAH, 2011, p.16).

No início dos anos 80, a vertente da análise de políticas públicas passa a ganhar mais força, abrangendo questões como movimentos sociais, financiamento de políticas sociais e controle social de políticas públicas, derivadas da presença da reivindicação da

participação de outros atores no processo decisório de políticas públicas (FARAH, 2011).

A produção sobre políticas públicas no Brasil sofreu influência da inserção dos cursos de administração pública em escolas de administração (de empresas). Com a redemocratização, temas relacionados a poder e política abriram espaço para a análise de políticas públicas e gestão, refletindo uma demanda pela reflexão sobre as novas políticas públicas, levantando desafios para os estudiosos da área, resultando em um crescimento exponencial dos estudos focados em administração pública no âmbito da produção em administração (FARAH, 2011).

O balanço dos estudos sobre políticas públicas no Brasil, feito por Melo (1999 apud SOUZA, 2003), revelou a escassa construção de conhecimento na área, revelando o pouco conhecimento que se tinha dessa produção, existindo uma abundância de estudos de caso setoriais, sem um fortalecimento vertical da produção especificamente analítica, ficando a área dividida em várias subáreas, girando mais em áreas temáticas do que em grupos de pesquisa. A proximidade da área com os órgãos governamentais também foi apontada como um problema, pois pautavam a agenda de pesquisa.

Souza (2003) destaca a criação de fóruns especializados e o advento da informatização de canais de divulgação científica como possíveis soluções dos problemas apresentados. A autora sugere que o campo de pesquisa deverá avançar na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, concentrando esforços para identificar as variáveis causadoras de impacto sobre os resultados das políticas públicas.

2.2 CONCEITUAÇÃO

Política pública é um conceito de difícil definição, qualquer tentativa correrá o risco de ser simplista e arbitrária. É interpretado teoricamente de variadas formas, e em virtude disso, surge a possibilidade de tornar-se vulgarizado. (SECCHI; AGUM, RISCADO E MENEZES, 2013; MACEDO et al. 2013).

Souza (2006, p.5) corrobora com o ponto em seu trabalho, trazendo definições de diversos autores:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Secchi (2013) busca defini-la como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, contendo dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público, ou seja: a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. O argumento é contraposto por Agum, Riscado e Menezes (2013, p.16): “apontar a política pública como uma diretriz de enfrentamento de um problema, nem sempre transforma uma questão em um problema”, sendo assim, os autores definem política pública como “a discussão e prática de ações relacionadas ao conteúdo, concreto ou simbólico, de decisões reconhecidas como políticas; isto é, o campo de construção e atuação de decisões políticas”.

Saravia (2006, p.28) define políticas públicas como:

um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

O autor destaca que o processo de políticas públicas não possui racionalidade manifesta, sendo um processo turbulento, gerando a sensação de desordem, na qual os atores administrativos, políticos e analistas constataam a sua complexidade e as debilidades do Estado para cumpri-las (SARAVIA,2006). Saravia (2006, p.29) destaca que “as modernas teorias do caos são as que mais se aproximam de uma visualização adequada da dinâmica social, ou o tipo específico de organização que March e Olson denominam “anarquia organizada”, que consideram o processo problemático e difícil de ser racionalizado.

No entanto, o modelo racional de política pública permanece vigente, gerando críticas pela sua permanência. Os críticos desse modelo argumentam que

a aceitação do modelo racional contribui para a vida confortável do pesquisador; permite-lhe engajar-se no debate direto com os formuladores de política, na base de que a informação fornecida pelos pesquisadores pode ser uma ajuda para melhor elaboração de políticas (HILL, 1993 apud SARAVIA, 2006, p.30),

sendo a racionalidade o “critério supremo na ausência de qualquer outra premissa com base na qual seja possível argumentar” (SARAVIA,2006).

Os diversos significados da expressão políticas públicas são expostos por Aguilar Villanueva (1992 apud SARAVIA, 2006, p.30-31):

política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental.

A definição de autores clássicos do tema como Thomas Dye (1984 apud AGUM, RISCADO E MENEZES, 2013, p.15) transcorre em torno de ações governamentais, é dele a definição de que política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Autores como Bucci (2002), Valle (2009) corroboram esse ponto de vista (SILVA, 2012). Esse tipo de abordagem é nomeado estatista ou estadocêntrica e considera política pública somente quando emanada de ator estatal, sendo a exclusividade estatal derivada da superioridade do Estado em fazer leis, e fazer com que a sociedade as cumpra (SECCHI, 2013).

A abordagem estatista também leva em conta os atores não-estatais como participantes da vida pública com o poder de influenciar a prática de uma política pública, evidenciando a participação social na elaboração e no estabelecimento dos problemas a serem abordados, porém possuindo limitações, ficando o caráter de liderança do processo a cargo do estado (AGUM, RISCADO E MENEZES, 2013).

Essa abordagem é contraposta pelos defensores da abordagem multicêntrica, que considera também atores como organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (policy networks), protagonistas de políticas públicas, atribuindo o adjetivo “pública” a uma política quando o problema que se tenta enfrentar é público (SECCHI, 2013).

Rabell (2000 apud FARAH, 2011, p.9) destaca a ampliação do campo de estudos de políticas públicas derivada da ampliação do público, em que o campo

não pode se restringir mais, portanto, ao estudo de questões ligadas à burocracia governamental, uma vez que as políticas públicas dependem, desde as últimas décadas do século passado, de uma rede de atores sociais, da coordenação de diversas jurisdições (diferentes níveis de governo, distintas agências de um mesmo nível de governo) e da articulação de atores governamentais e não governamentais, assim como de articulações de

governos nacionais a entidades supranacionais ou a atores privados transnacionais.

A complexidade no entendimento do que é uma política pública deriva-se do entendimento primário dos problemas e soluções, na qual cada nível da política possui mais de um grau de entendimento e de reorganização constante das práticas, não bastando que um problema seja socialmente relevante, mas que alcance o status de política pública, necessitando sua entrada na agenda formal, mesmo não tendo as condições necessárias para sua aplicação. O fato da existência de soluções para o problema não garante sua aplicabilidade, sendo necessário que o problema público tenha implicações qualitativas ou quantitativas na sociedade, tendo a sua relevância classificada na pelos atores políticos (AGUM, RISCADO E MENEZES, 2013).

2.3 TIPOLOGIAS

O processo político pode ser determinado de acordo com o conteúdo da política pública (LOWI, 1972 apud SECCHI, 2013). A importância do estudo das tipologias das políticas públicas está em extrair os elementos essenciais e sintetizar o conteúdo, facilitando seu entendimento (SECCHI, 2013).

O esquema de interpretação se dá pelo estudo das variáveis, sejam elas quantitativas ou qualitativas, e as tipologias auxiliam na interpretação do conteúdo, dos atores, estilos e instituições que permeiam a política a ser estudada (SECCHI, 2013).

Lowi (1964 apud SECCHI, 2013) formulou quatro tipologias de políticas públicas baseado no impacto esperado na sociedade, são elas: políticas regulatórias; distributivas; redistributivas e constitutivas. Tais classificações não são facilmente desassociadas entre si, sendo que uma política normalmente agrega características de mais de uma tipologia.

As políticas regulatórias visam delinear padrões de comportamento a serem seguidos pelos atores públicos e privados, sendo que a aprovação ou não de tal política dependerá das forças dos atores e dos interesses da sociedade (LOWI, 1964 apud SECCHI, 2013).

As políticas distributivas geram benefício para alguns e são custeadas por todos. O grupo de beneficiados é o que definirá o grau de dificuldade que a política enfrentará para ser implementada, sendo que a barganha política é o principal modo de conseguir agradar os atores envolvidos (LOWI, 1964 apud SECCHI, 2013).

As políticas redistributivas beneficiam algum grupo às custas de outro grupo. São políticas conflituosas pois tratam de interesses antagônicos entre os atores envolvidos, sendo que a dinâmica estabelecida em tal tipologia é a disputa entre duas elites antagônicas, disputando pela aplicação ou não de tal política (LOWI, 1964 apud SECCHI, 2013).

As políticas constitutivas regem as disputas entre os diversos atores políticos, definindo as competências e jurisdições, moldando a dinâmica dos demais tipos de políticas. O conflito gerado nesse tipo de política deriva-se do interesse dos atores envolvidos em alterar o equilíbrio de poder entre eles (LOWI, 1964 apud SECCHI, 2013).

Wilson (1983 apud SECCHI, 2013), baseado nas tipologias de Lowi, formulou quatro tipologias de acordo com os benefícios e os custos envolvidos na mesma, são elas as majoritárias, clientelistas, empreendedoras e de grupos de interesse.

As políticas clientelistas e de grupos de interesse seguem o mesmo padrão das políticas distributivas e redistributivas de Lowi, respectivamente. As políticas empreendedoras são aquelas que concentram custos e distribuem benefícios, e as majoritárias são as que os custos e benefícios são distribuídos entre todos (WILSON, 1983 apud SECCHI, 2013).

Gormley (1986 apud SECCHI, 2013) elaborou quatro tipologias baseada em dois critérios: a capacidade da política de afetar e chamar atenção das pessoas e o nível de complexidade envolvido em sua formulação e implementação. A partir desses critérios chegou nas seguintes tipologias: política de sala operatória; política de audiência; política de sala de reuniões e política de baixo calão.

A política de audiência é aquela que é de simples elaboração e consegue atrair grande atenção da população e da mídia; já as de baixo calão envolvem modificação em rotinas administrativas, são de simples elaboração e não atraem grande atenção; as políticas de sala de reunião são similares às políticas regulatórias de Lowi, envolvem reformas e regulações e necessitam de alto conhecimento técnico para elaboração; as políticas de sala operatória são aquelas que necessitam de conhecimento técnico especializado para sua elaboração e chamam bastante atenção por envolverem temas que possuem apelo popular (GORMLEY, 1986 apud SECCHI, 2013).

As tipologias desenvolvidas por Gustafsson (1983 apud SECCHI, 2013) possuem como critérios de análise o conhecimento necessário para a elaboração e implementação e a intenção de implementar a política.

As políticas públicas reais são as que são realizadas com o conhecimento necessário para realização e a intenção de resolver o problema, já as simbólicas, embora o conhecimento para a realização esteja disponível, não há a intenção real de pôr em prática. As pseudopolíticas envolvem o desejo de resolver um problema, porém sem o conhecimento necessário para tal, e as políticas sem sentido são as elaboradas sem conhecimento e sem o desejo de resolver o problema, sendo vazias de intenções (GUSTAFSSON, 1983 apud SECCHI, 2013).

Bozeman e Pandley (2004 apud SECCHI, 2013) distinguem as políticas em dois polos: as políticas de conteúdo eminentemente técnico e as de conteúdo eminentemente políticos. As políticas que são eminentemente políticas possuem maiores conflitos no estabelecimento de objetivos e no grau de importância dos mesmos, podendo ser identificadas categorias favorecidas e desfavorecidas antes de sua implementação; já as técnicas possuem poucos conflitos com relação aos objetivos, tendo sua maior discussão no campo metodológico.

Apesar de o uso de tipologias favorecer o entendimento da estruturação e aplicação de uma política, as mesmas apresentam algumas limitações, como o reducionismo, a polarização e a dificuldade na classificação de alguns tipos de política (SECCHI, 2013).

2.4 MODELOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS

Os modelos visam entender as políticas através dos atores que as permeiam, através de suas conexões, coalizões, e enfrentamentos, fazendo com que seus interesses prevaleçam sobre os dos demais atores, dominando o processo de políticas públicas (SECCHI, 2013).

2.4.1 MODELO INSTITUCIONAL

O modelo institucional busca analisar as políticas públicas através das instituições governamentais, pois elas são as responsáveis pela adoção e implementação das políticas públicas, legitimando-as e representando toda a sociedade (DYE, 2009).

Os estudos tradicionais do modelo institucional buscam estudar a estrutura, atribuições e funções de uma organização pública, e não a política em si. Embora não estudem diretamente a política pública, esse modelo de análise permite mensurar o

impacto do modo de operação das instituições nas políticas públicas, a divisão de responsabilidade entre elas, suas preferências, e escolhas (DYE, 2009).

2.4.2 TEORIA DOS GRUPOS

Também conhecida como modelo pluralista, essa teoria parte do princípio que a interação entre grupos é o fator mais relevante para a política. Essa interação acontece na busca de um objetivo em comum, tornando-se político quando reivindica ações do poder governamental relativas à sua demanda (DYE, 2009; SECCHI, 2013).

Segundo essa teoria, as políticas são o ponto de equilíbrio na relação entre os grupos, no qual a relevância de cada grupo é preponderante para a definição das políticas públicas. Tamanho, riqueza e poder organizacional são os principais fatores que determinam a relevância de um grupo político, e a importância desses fatores varia de acordo com a política disputada (DYE, 2009; SECCHI, 2013).

Os formuladores de políticas respondem a esses grupos e buscam formar uma coalizão majoritária entre eles para determinar o conjunto de políticas públicas que levarão adiante, representando seus interesses. A manutenção desses grupos é feita através de valores que todos eles se submetem, a filiação de diversos grupos e a busca da harmonia na defesa dos interesses de cada um deles (DYE, 2009).

2.4.3 TEORIA DAS ELITES

Essa teoria parte do pressuposto de que as elites constituem o poder vigente e que as políticas públicas são um reflexo de suas preferências, cabendo aos administradores e funcionários públicos executá-las, tendo a população um papel passivo nesse processo (DYE, 2009).

A sociedade, segundo essa teoria, é dividida entre os poucos que possuem o poder, e os muitos que não os possuem, sendo que os poucos que o possuem e governam não representam as massas governadas. A inclusão na elite para os que ainda não a pertencem deverá ser lenta, contínua e respeitando seus valores, sendo que as massas não possuem poder de influência nas elites, e sim são influenciadas por ela (DYE, 2009).

Partindo dessa teoria, é possível identificar nas políticas públicas a representação dos valores dos grupos dominantes, sendo que as políticas vigentes podem ser

modificadas, mas dificilmente substituídas, sendo que as mudanças na natureza do sistema político visam somente a manutenção do poder pelas classes dominantes, sempre respeitando as regras para perpetuação do sistema social vigente (DYE, 2009).

O fato de as elites controlarem o sistema político não significa que não há disputa no poder, mas sim que o poder é disputado entre os membros da elite. Também não significa que as políticas serão contra o povo, podendo até favorece-la, porém a responsabilidade por isso estará sempre na mão das elites (DYE, 2009).

A noção de quem são as elites varia por modelo interpretativo, para os teóricos de governo, os partidos políticos dominantes são os que constituem as elites; os teóricos do governo da burocracia defendem que os burocratas governamentais são os que possuem o conhecimento de como funciona a estrutura estatal, tendo o poder de usá-la a seu favor; no modelo recorporativistas, os grupos de influência são os que dominam o processo de políticas públicas; segundo a vertente marxista estruturalista, quem domina o capital é que possui o controle sobre as políticas (SECCHI, 2013).

2.4.4 TEORIA DA OPÇÃO PÚBLICA

O ponto de partida inicial dessa teoria é de que todos os indivíduos buscam seus benefícios pessoais, e através disso reúnem-se em grupos para conseguir alcançar tais benefícios. A criação do governo é usada como exemplo disso, no qual um contrato social foi elaborado pelos indivíduos para proteção de suas vidas e propriedades (DYE, 2009).

Por essa visão, a atuação do estado deverá ser pautada em ações que não podem ser plenamente alcançadas pelo mercado, como a defesa nacional, propiciando a todos o seu benefício, assim como o cuidado com o bem natural disponível a todos (DYE, 2009).

Nela, os governantes propõem políticas visando apenas a sua manutenção no poder, embora os interesses políticos dos governantes destoem dos interesses da população. Na interpretação dessa teoria, os políticos visam a ampliação de seu poder e capital, buscando favorecer os que sustentam sua manutenção através de políticas que beneficiam alguns grupos da sociedade com o dinheiro arrecadado por todos (DYE, 2009).

2.4.5 TEORIA SISTÊMICA

A teoria sistêmica interpreta a maneira de concepção de políticas públicas como um sistema, com entradas e saídas. As demandas de grupos que agem para influenciar as políticas e os apoios dados nos processos de eleição são as entradas do sistema político (DYE, 2009).

Através dessas entradas o sistema político promove acordo e os faz cumprir pelas partes interessadas, gerando as políticas públicas, como a saída do sistema. Tais saídas podem influenciar novas entradas e do próprio sistema, que se mantêm por meio da produção de saídas satisfatórias, da dependência de suas vinculações internas, ou do uso de sua força (DYE, 2009).

2.4.6 MODELO DE REDES

Esse modelo visa estudar a rede de interação política entre seus atores, públicos ou privados, envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Os interesses de cada ator, embora distintos, são interdependentes, sendo assim, os atores buscam uma maneira coletiva de resolver seus problemas, debatendo e agindo em torno de temas de interesse comum (SECCHI, 2013).

As principais características das redes políticas são a auto-organização e autonomia; interdependência entre os atores; liberdade de entrada e saída; a ausência de hierarquia; informalidade nas relações e busca de interesses diversos aos membros da rede (SECCHI, 2013).

2.4.7 MODELO PRINCIPAL-AGENTE

Esse modelo baseia-se numa relação contratual entre o principal, aquele que contrata pessoas ou organizações para que façam coisas em seu nome, e o agente, aquele que é contratado (SECCHI, 2013).

As relações principal-agente são dadas em camadas: o povo como principal elege a classe política para ser seu agente no governo, os governantes elegem seus designados políticos para serem seus agentes, e os designados utilizam-se da máquina pública para tal (SECCHI, 2013).

O principal problema nesse tipo de modelo é a fazer com que os interesses do principal sejam executados pelos agentes, visto que os interesses dos agentes nem sempre são convergentes com os dos principais, e a assimetria de informações tende a estar do lado dos agentes, pois serão eles que executarão a política (SECCHI, 2013).

2.5 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ciclo de políticas públicas é um esquema que visa visualizar e interpretar uma política pública (SECCHI, 2013). As etapas do ciclo não são compreendidas como um ciclo linear, elas podem ocorrer simultaneamente, ser superpostas, e o ponto de partida nem sempre é claramente definido. Nessa concepção, a política pública é o resultado de uma série de atividades políticas agrupadas, que formam o processo político (RUA, 2012).

As diversas divisões do ciclo de políticas públicas presentes na literatura se diferenciam apenas gradualmente (RUA, 2012) e podem ser restringidas em sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção (SECCHI, 2013).

O esquema é útil, pois ao separar as diferentes atividades realizadas, permite distinguir e caracterizar os diferentes papéis desempenhados pelos autores e instituições e observar suas relações de poder e interações, acompanhando a maneira pela qual as ideias vão se formando e transformando até se completar o processo (RUA, 2012).

2.5.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Uma política pública parte do princípio de um problema a ser resolvido. Problema é definido por Sjöblom (1984) como a diferença entre a situação atual e a situação desejável. Um problema torna-se público quando os atores políticos o consideram como uma situação inadequada e relevante para a coletividade (SECCHI, 2013).

Um problema não necessariamente é reflexo da deterioração de uma situação de determinado contexto, mas sim de melhora da situação em outro contexto (SECCHI, 2013, p.44). Segundo Sjöblom (1984 apud SECCHI, 2013 p. 45), a identificação do problema público envolve:

1. A percepção do problema: um problema público é um conceito subjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes.

2. A definição ou delimitação do problema: A delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos, e sintetizar em uma frase a essência dele. No momento de delimitação de um problema, também são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações.

3. A avaliação da possibilidade de solução: costuma-se dizer que um problema sem solução não é um problema. É claro que nem sempre as políticas públicas são elaboradas para resolver completamente um problema, e sim apenas para mitigá-lo ou diminuir suas consequências negativas. No entanto, dificilmente um problema é identificado socialmente se não apresenta potencial de solução.

A fase anterior à formação de agenda é tida por Rua (2012) como o entendimento de alguns aspectos relacionado às demandas. A autora classifica as demandas em três categorias: novas, recorrentes e reprimidas.

As demandas novas são as tidas como inéditas em uma sociedade, mesmo que não sejam em outras. Resultam em uma mudança social e/ou tecnológica, do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Os novos atores são aqueles que, por mais que já existissem na sociedade, não eram organizados politicamente, e a partir do momento que se organizam, passam a pressionar o sistema político. Os novos problemas são aqueles que não existiam anteriormente ou não eram considerados problemas públicos.

As demandas recorrentes são aquelas que expressam problemas já processados pelo sistema político, mas não obtiveram solução eficaz e, em virtude disso, sempre voltam ao debate político e eventualmente à agenda governamental. Quando são acumuladas e o sistema político não consegue encaminhar soluções tidas como aceitáveis pelos atores envolvidos, há a possibilidade de crises devido ao excesso ou complexidade das demandas.

As demandas reprimidas são aquelas que não se encaixam nos parâmetros de identificação já citados, ou seja: o problema não é tido como público ou existe um consenso de que não é passível de ser resolvido. Essa situação é chamada de estado de coisas. Há também a possibilidade de o problema ser reprimido por ameaçar interesses poderosos, essa situação foi denominada “não-decisão” por Bachrach e Baratz (1963 apud RUA, 2012).

2.5.2 FORMAÇÃO DA AGENDA

A agenda política é uma lista de prioridades, um conjunto de temas entendidos como relevantes, que podem tomar forma de um programa de governo, planejamento orçamentário, ou outro tipo de agenda que os protagonistas de políticas públicas devem dedicar suas atenções. Esse conceito é de grande relevância, pois os atores políticos despendem grandes esforços para a inclusão de seus interesses na agenda, visando que constituam objeto de decisão política (SECCHI, 2013; RUA e ROMANINI, 2013).

A tipologia da agenda é discutida por Cobb e Elder (1983 apud SECCHI, 2013), classificando-a em dois tipos: a agenda política, sendo ela o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como importante para a intervenção pública, e a agenda formal, aquela que elenca os problemas que o poder público decidiu enfrentar. Kingdon (1984 apud RUA e ROMANINI 2013) separa a agenda política de Cobb e Elder em dois tipos: a não-governamental, aquela que preocupam os diversos atores políticos e sociais, e a governamental, que reúne os problemas políticos sobre os quais o governo em questão decide se debruçar. Kingdon (2006 apud RUA e ROMANINI 2013) ainda destaca a existência de sub-agendas, as quais não aparecem na agenda geral, mas são consideradas muito importantes para um nicho específico. Em mais uma tipologia, (SECCHI, 2013) destaca a agenda da mídia dos demais atores políticos, destacando o poder que ela tem para condicionar a agenda política e institucional.

Cobb e Elder (1983 apud SECCHI, 2013) especificam três condições para um problema ser inserido na agenda: a atenção de diferentes atores para a questão, tratando a situação como merecedora de intervenção; as ações para resolver o problema devem ser consideradas necessárias e factíveis; e deve-se considerar a resolução do problema como uma responsabilidade do poder público.

Um dos principais modelos utilizados para explicar a formulação da agenda pública é o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984 apud RUA E ROMANINI, 2013). Segundo o autor, nem todas as questões presentes na agenda governamental chegam à agenda formal dado o volume e a complexidade das demandas e dos processos governamentais. Para que um problema seja inserido na agenda formal, ele deve convergir em três fluxos, dotados de lógica e dinâmica própria. Eles são os fluxos dos problemas, fluxo das políticas públicas e o fluxo da política e “representam contextos nos quais as ações e interações entre os atores políticos interceptam-se e articulam-se em torno de temas diversos ligados aos seus vários interesses políticos”.

(RUA E ROMANINI, 2013, p.66). Para que uma questão seja inserida na agenda formal, dois desses fluxos devem se encontrar, o dos problemas e o da política.

O fluxo dos problemas tem como princípio de que os problemas são construídos social e politicamente, conforme diferentes representações por parte dos indivíduos, grupos e organizações que atuam no sistema político. O problema só passa a existir na medida que os formuladores de política se convencem que devem fazer algo a respeito. Para que isso aconteça, um elemento fundamental é a forma como o problema é apresentado, definido e articulado. Os atores interessados tentarão influir na agenda, utilizando-se, sobretudo, da argumentação e persuasão (RUA E ROMANINI, 2013).

Três mecanismos básicos possuem fundamental importância nesse processo, são com eles que as autoridades interpretam a situação existente e a partir deles, o problema poderá despertar o interesse para inserção na agenda formal. Eles são: os indicadores: medidas que revelam a magnitude do problema; os eventos, crises e símbolos: desastres, calamidades, entre outros; o feedback das ações governamentais: manifestações na imprensa, os movimentos sociais, os resultados de pesquisas de confiança no governo, a satisfação/insatisfação da sociedade (RUA E ROMANINI, 2013).

O fluxo das políticas públicas refere-se a um amplo conjunto de propostas para solucionar problemas políticos, envolvendo ideias de “como fazer”, sem que necessariamente estejam vinculadas a algum problema específico. As alternativas surgem de forma desordenada, combinando-se e descombinando-se entre si em um processo aleatório. Essas ideias são geradas nas “comunidades de políticas”, compostas por especialistas que se ocupam de uma determinada área, como pesquisadores, consultores, assessores parlamentares, funcionários governamentais, dentre outros. Nessas comunidades as ideias podem surgir, serem abandonadas, combinadas, ou sobreviverem em sua forma original (RUA E ROMANINI, 2013).

Para uma ideia prosperar, é necessário que ela seja passível de ser executada, financeiramente viável e que compartilhe de valores contidos na sociedade, sendo defensável. A ideia necessita de um processo de difusão, para que assim seja conhecida e aceita pela sociedade. Os grupos interessados procuram promovê-la e defendê-la por meio da persuasão, sendo esse um longo processo de recombinação e reelaboração, visando a sua aceitação. Caso tenha êxito, a ideia se tornará mais conhecida, conquistando novos adeptos e se fortalecendo. Por mais que esse fluxo não seja decisivo para a inclusão na agenda governamental, é de fundamental importância para inserção na agenda formal (RUA E ROMANINI, 2013).

O fluxo da política segue regras próprias e possui uma dinâmica fluida, baseada na barganha e negociação política, contendo três elementos:

a) “Clima ou Humor Nacional”: são as imagens e sentimentos predominantes no conjunto da sociedade em um dado momento acerca de certas questões e que pode favorecer, ou não, a germinação de ideias específicas. Evidencia-se nas manifestações de movimentos sociais, no processo eleitoral, na imprensa, nas pressões do Legislativo, etc. Kingdon (1984) afirma ser esse o aspecto mais forte no Fluxo da Política, pois quando os participantes do processo decisório percebem um humor favorável, eles têm incentivos para tratar certas questões, e vice-versa;

b) Apoio ou Oposição das forças políticas organizadas em relação a uma questão ou um problema. Expressa os consensos ou conflitos entre os atores, sinalizando aos formuladores se o ambiente é propício ou adverso a uma ou outra proposta, de maneira que esses terão de analisar o equilíbrio das forças políticas e avaliar os custos políticos para decidirem como irão se comportar;

c) Mudanças de Governo, que podem resultar do processo eleitoral, quando se estabelece um novo governo; ou podem ser causadas por mudanças internas ao governo – como mudanças de pessoas em posições estratégicas na estrutura governamental (“turnover”) –, mudanças na chefia de órgãos e empresas públicas, mudanças de gestão e mudanças na composição do Congresso. Além dessas, pesam também as mudanças de competência sobre determinada questão, disputas por competência, etc., já que a localização das questões na estrutura administrativa pode ser de vital importância para a formação da agenda. (RUA E ROMANINI, 2013, p.68).

Outro conceito abordado por Kingdon (1984) é a janela de oportunidade. Essas janelas são circunstâncias que possibilitam a convergência de fluxos, sendo o fluxo dos problemas e o fluxo das políticas os que mais influenciam tal janela. Alguns fatores que criam tais janelas são alterações sazonais, como as eleições. São efêmeras e transitórias. Howlett (1998 apud RUA E ROMANINI, 2013), em sua contribuição, classificou as janelas em quatro tipos, variando de acordo com o grau de institucionalização e frequência:

Janelas de rotina: são as mais previsíveis, possuem um grande grau de institucionalização e ocorrem com frequência; Janelas discricionárias: são menos previsíveis que as de rotina, possuem baixo grau de institucionalização e dependem do comportamento dos atores políticos; Janelas de transbordamento: são menos previsíveis, pouco frequentes e com alto grau de institucionalização, ocorrem quando diversos problemas e alternativas se combinam em janelas já abertas; Janelas de acaso: são pouco frequentes possuem baixo grau de institucionalização, são imprevisíveis, acontecem devido a eventos aleatórios e/ou por crises no fluxo político.

Para que as janelas de políticas públicas sejam aproveitadas, é fundamental a participação dos “empreendedores de políticas públicas”. Os empreendedores influenciam na convergência dos fluxos e no aproveitamento das janelas. Eles são

grandes conhecedores da área temática na qual o problema está inserido, com capacidade de persuasão e influência política.

Kingdon (1984 apud RUA e ROMANINI, 2013) os separa em empreendedores visíveis e invisíveis. Os visíveis influenciam mais a agenda, são os que se destacam pelas suas posições no sistema do poder, como o presidente e ministros. Os invisíveis atuam de forma distinta, influenciam mais na agenda formal, há o grupo de especialistas, inseridos normalmente no meio acadêmico, que possuem atuação mais forte na formulação de alternativas; os assessores especiais trabalham tanto no ambiente parlamentar como na cúpula do executivo e atuam mais na formulação de alternativas; os especialistas de grupos de interesses, como sindicatos e movimentos sociais, constroem propostas e aguardam a oportunidade de defendê-las; por fim, os servidores públicos, que atuam na proposição de soluções e implementação das políticas já existentes.

Existem outras teorias relevantes sobre a formação de agenda. A teoria do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993), discursa sobre os períodos de estabilidade e emergência dos problemas, possuindo grande similaridade com a teoria dos múltiplos fluxos. (SECCHI, 2013) A teoria das Não-Decisões, de Bachrach e Baratz, que em vez de analisar aquilo que foi decidido, defende-se que as questões que chegam à agenda decisória são apenas as que foram previamente filtradas e admitidas, demonstrando as relações de poder que privilegiam os interesses mais poderosos (RUA E ROMANINI, 2013).

2.5.3 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Após a inserção de um problema na agenda, é iniciada a formulação de alternativas para sua resolução. Nessa etapa serão avaliados os custos, benefícios e principalmente objetivos da política pública. Os objetivos poderão ser estabelecidos de forma superficial ou concreta, quanto mais concreto o objetivo, mais fácil será determinar a eficácia da política (SECCHI, 2013).

O conteúdo de uma alternativa dependerá da definição do público-alvo de uma política, definindo quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem (SANTOS, 2007 apud GELINSKI e SEILBEL, 2008).

Diversos métodos, estratégias e programas podem ser elaborados para o alcance do objetivo desejado, cada alternativa proposta vai possuir seu respectivo grau de

dificuldade, exigindo variados níveis de recursos financeiros, técnicos, humanos e materiais (SECCHI, 2013).

Secchi (2013) classifica quatro mecanismos que podem induzir o comportamento de uma alternativa: Premiação, influencia o comportamento com estímulo positivo; coerção, influencia o comportamento negativo; conscientização, influencia o comportamento por meio da construção e apelo ao senso de dever moral; e técnica, não influencia o comportamento diretamente, mas aplica soluções práticas que venham a influenciar comportamento de forma indireta. Cada um desses mecanismos possui custos variados e possuem um grau de eficácia maior de acordo com o problema.

Os especialistas técnicos no problema abordado têm uma grande importância nessa etapa. Os métodos de avaliação de uma política poderão variar entre projeções, previsões e conjunturas. As projeções são empírico-indutivas, se baseando na prospecção de tendências apresentadas através de dados apresentados em forma de séries temporais, dependendo de fontes seguras, tanto qualitativas quanto quantitativas. As previsões são teórico-dedutivas e se utilizam de teorias, proposições ou analogias, tentando prever as consequências de diferentes políticas. A programação linear e a análise de correlações, estimação de parâmetros, regressões estatísticas estão entre os métodos utilizados. As conjecturas são juízos de valor criados a partir de aspectos intuitivos ou emocionais e geralmente se baseiam no conhecimento de criadores de políticas públicas experientes (SECCHI, 2013).

2.5.4 TOMADA DE DECISÃO

Apresentadas as alternativas, a próxima etapa do ciclo de políticas públicas é a tomada de decisão. O comportamento dos atores para essa etapa pode ocorrer de diferentes formas. (RUA, 2012).

2.5.4.1 MODELO DA RACIONALIDADE ABSOLUTA

O entendimento de que as decisões são tomadas de forma racional, partindo primeiro do problema para depois escolher a solução, está presente nos modelos de racionalidade. (RUA E ROMANINI, 2013; SECCHI, 2013). O primeiro deles é o da racionalidade absoluta, o qual considera a tomada de decisão puramente racional e que busca encontrar a melhor solução possível, ponderando os custos e benefícios.

Esse modelo, criado por March e Simon (1975), ganhando contribuições de Cyert e March (1992) e March (1994) é predominante em sistemas fechados, nos quais a estrutura organizacional é altamente burocrática e as decisões são tomadas por regras formais, cujos atos são orientados para o alcance de objetivos, regulados por normas e rotinas, visando a ação racional (LOUSADA e VALENTIM, 2011).

O modelo é guiado por questões-chaves, que são: “qual é o problema?; quais são as alternativas?; quais são os custos e vantagens de cada alternativa?; e o que deve ser observado como padrão para tomar decisões em situações similares? ” (LOUSADA e VALENTIM, 2011, p.3). Teodósio, Silva e Rodrigues (2007, p. 2 apud LOUSADA e VALENTIM, 2011, p.4) afirmam que o processo decisório racional está estruturado da seguinte forma:

- a) Detecção do problema: através dos sensores que a organização possui e que possibilitam aos gestores tomar conhecimento das disfunções organizacionais, que as levam para caminhos diferentes dos planejados, comprometendo a consecução de suas metas;
- b) Início do fluxo do processo decisório:
 - Coleta de informações: fase de diagnóstico, reunião da maior quantidade de dados possíveis;
 - Análise criteriosa de informações: estabelecimento de uma correlação das informações coletadas com variáveis presentes no ambiente, atribuindo-lhes relevância, para serem utilizadas na solução de problemas;
 - Identificação de alternativas: busca de alternativas para eleger um critério de julgamento das alternativas propostas, através de uma lista de quesitos com pesos de importância para a organização;
 - Opção pela melhor alternativa: segundo um mecanismo predefinido, para assegurar a legitimidade da escolha;
 - Consecução dos objetivos organizacionais: através da implantação da alternativa compreendida como a melhor, espera-se que isso redunde na consecução dos objetivos organizacionais no tempo previsto.

Nesse modelo, para realizar uma escolha totalmente racional, a organização necessita “identificar todas as alternativas existentes, prever as consequências de cada alternativa e avaliá-las de acordo com os objetivos e preferências” (CHOO, 2003, p. 265 apud LOUSADA e VALENTIM, 2011, p.4). Na literatura sobre o tema, há consenso que é quase impossível tomar uma decisão totalmente racional, pois não há condições do tomador de decisão possuir conhecimento sobre todas as variáveis influenciadoras do processo (LOUSADA e VALENTIM, 2011).

2.5.4.2 MODELO DA RACIONALIDADE LIMITADA

O segundo modelo de racionalidade considera que os tomadores de decisão possuem limitações e muitas vezes não conseguem entender a complexidade do

problema no qual estão lidando, sendo assim, tentam escolher a melhor solução dentro de suas limitações (RUA E ROMANINI, 2013; SECCHI 2013).

Ambos os modelos são criticados, pois “uma política nunca se esgota nela mesma e frequentemente mostra-se como um campo de interesses cruzados, diversificados e até conflitantes” (RUA, 2012, p.83), e “nem sempre o problema é claro, nem sempre os objetivos são claros ou coerentes com o problema, nem sempre existem soluções, nem sempre (ou quase nunca) é possível fazer uma comparação imparcial sobre alternativas de solução” (SECCHI, 2013, p.41).

2.5.4.3 MODELO INCREMENTALISTA

Visando apresentar um modelo inspirado no método mais comum entre os tomadores de decisão, Lindblom (1959) propôs o modelo incremental. Nesse modelo as decisões não sofrem grandes alterações em relação com as tomadas no passado, é dependente dos interesses dos atores, possuindo limitações dentro da estrutura formal (RUA E ROMANINI, 2013; SECCHI, 2013).

A decisão feita nem sempre é a melhor, mas é a melhor possível dentro de um contexto que visa o consenso. Resulta das constatações de que toda decisão política abrange relações de poder, sendo uma solução irretocável passível de ser negada por ser politicamente inviável, e de que os governos democráticos não possuem total liberdade, fazendo escolha dentro do que é prescrito por lei, lidando com limitações orçamentárias, reduzindo o escopo de novas soluções, reduzindo as decisões a medidas incrementais. Nesse modelo os tomadores de decisão vão realizando ajustes mútuos entre problemas e soluções, se aproveitando do conhecimento acumulado nas experiências anteriores e comparando possibilidades (RUA E ROMANINI, 2013; SECCHI, 2013).

O incrementalismo pode ser classificado em três modalidades: a incremental pura, aquela em que o tomador de decisão escolhe as alternativas apenas incrementalmente diferentes das já existentes; a objetiva, na qual a escolha dos meios é que dita a definição dos objetivos da política pública; e a estratégica, que demanda um período mais longo, pois envolve algoritmos e indicadores, utilizando-se de um conjunto de procedimentos para o estudo das opções (RUA E ROMANINI, 2013).

Esse modelo sofreu críticas devido ao seu conservadorismo, proporcionando pretextos para os gestores não realizarem alterações significativas nas políticas públicas, dificultando a busca por inovações, porém há um consenso no meio acadêmico de que o

padrão de comportamento dos atores políticos no processo de decisão é claramente incrementalista (RUA E ROMANINI, 2013).

2.5.4.4 MODELO ANÁRQUICO

O modelo anárquico trata da ambiguidade do processo decisório. Nesse modelo, a clareza nos problemas e decisões não existem. O modelo, inicialmente conhecido como “lata de lixo” foi criado por Cohen, March e Olsen (1972) (LOUSADA e VALENTIM, 2011).

Nesse modelo, as organizações não possuem coerência com as situações vivenciadas, e as decisões são tomadas devido ao encontro de problemas, soluções, participantes e situações de escolha, sendo comparado a uma lata de lixo, “onde vários tipos de problemas e soluções são atirados pelos indivíduos, à medida que são gerados. A decisão ocorre quando problemas e soluções coincidem” (CHOO 2003, p. 295 apud LOUSADA e VALENTIM, 2011, p.7).

Esse modelo não segue nenhum tipo de estrutura ou sequência, sendo regido pelo acaso e sorte, sendo as decisões tomadas de três maneiras:

- a) Resolução: é a tomada de decisão que ocorre depois de se pensar sobre o problema, por determinado tempo;
- b) Inadvertência: uma escolha é adotada rápida e incidentalmente, para outras escolhas serem feitas;
- c) Fuga: ocorre quando os problemas abandonam a escolha, quando não há resolução do problema (CHOO, 2003, p.297 apud LOUSADA e VALENTIM, 2011, p.7).

2.5.4.5 MODELO POLÍTICO

Nesse modelo, a política é o mecanismo de apoio à decisão, no qual os atores ocupam diferentes posições, exercendo diferentes graus de influência, sendo as decisões resultadas das influências dos mesmos. Desenvolvido inicialmente por Alisson (1971), nele a decisão está intimamente relacionada ao poder que cada ator possui e de como é desenhada a rede de relacionamento entre os atores (LOUSADA e VALENTIM, 2011).

Esse modelo tem como questões chave: “quais são os canais usados para produzir ações que resolvam um tipo de problema? quem são os atores e quais suas posições? e quais são as pressões que estão influenciando?” (LOUSADA e VALENTIM, 2011, p.8).

Nessa abordagem

a organização é vista como um conjunto de atores, que podem ser indivíduos ou grupos, dotados de interesses e objetivos próprios, controlando diferentes recursos como: autoridade, status, recursos, ideias e informações. A organização não tem objetivos claros a priori. Os indivíduos ou grupos conduzem estratégias particulares a partir de uma situação própria (NIOCHE et al., 1993, p. 307 apud LOUSADA e VALENTIM, 2011, p.8).

Por esse modelo, quase sempre os objetivos dos atores mais influentes se sobrepõem (LOUSADA e VALENTIM, 2011).

As decisões e as ações decorrentes se constituem no resultado da troca ou da barganha entre os envolvidos, cujo processo é possível, porque os envolvidos ocupam posições que lhes atribuem algum tipo de poder (LOUSADA e VALENTIM, 2011, p.8).

A análise técnica está presente nesse modelo, compreendendo a reunião de fatos, discussão racional de temas, focando nos efeitos dos objetivos conflitantes sobre as decisões (CHOO, 2003, p.300 apud LOUSADA e VALENTIM, 2011), possuindo uma incerteza menor, “pois cada participante do processo tem clareza quanto às alternativas preferidas e os objetivos que pretende atingir” (LOUSADA e VALENTIM, 2011, p.8).

2.5.5 IMPLEMENTAÇÃO

“A implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vista a obtenção de metas definidas no processo de formulação de políticas” (SILVA E MELO, 2013, p.4).

Após a tomada de decisão, nada garante que a política resulte em ação e que a demanda seja atendida. Não há vínculo direto entre a tomada de decisão e seu conteúdo com a sua implementação. O que assegura que uma decisão se transforme em ação é a resolução dos conflitos envolvidas na política pública, na qual todos os atores acreditem que saíram ganhando alguma coisa e que nenhum deles acredite que saiu completamente prejudicado (SILVA, 2012).

Iniciados com notoriedade por Pressman e Wildavsky (1979), que concluíram que “a implementação de políticas públicas não se traduz apenas em problema técnico ou problema administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos” (SECCHI, 2013, p.44). A multiplicidade de atores e seus interesses diversos e suas interações nos momentos de decisão, a mudança de atores no decorrer do processo, afetando na interação, são imprevisibilidades que acontecem no decorrer da implementação de uma política (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

Os estudos sobre a implementação nas políticas públicas visam responder algumas perguntas, como: “o que é implementação? Por que algumas políticas públicas são implementadas e outras não? Por que algumas políticas públicas atingem seus objetivos e outras não? ” (RUA E ROMANINI, 2013, p.90).

A implementação vai muito além da execução das decisões inicialmente tomadas. A fase de implementação não é somente a execução do que foi formulado, requerendo novas decisões que se estendem por todo o período de uma política pública (SILVA, 2012).

Lima e D’Ascenzi (2013) sistematizaram a contribuição de autores como Howlett e Ramesh (1995), Van Meter e Van Horn (1996) e Sabatier e Mazmanian (1996), destacando quatro tipos de variáveis que influenciam o êxito de uma implementação: 1. Natureza do problema: “a existência de tecnologia de intervenção disponível e acessível, de uma teoria causal válida e o tamanho da população-alvo”; 2. Variáveis normativas: clareza dos objetivos, previsão e disponibilidade de recursos, principalmente financeiros; 3. Variáveis contextuais: apoio do público à política (contexto social), disponibilidade de recursos (contexto econômico), mudanças de governo e ao apoio das elites (contexto político); 4. Organização do aparato administrativo: “disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional”.

Segundo Rua e Romanini (2013, p.91), a teorização sobre a implementação se mostra pouco densa quando comparada à profusão de modelos de formulação de políticas públicas, sendo alguns dos motivos:

a implementação consistiria exclusivamente na execução de decisões previamente tomadas; a implementação corresponderia a procedimentos de natureza técnica e despolitizada; sendo a implementação conduzida por burocratas, configuraria apenas o cumprimento de comandos superiores, não guardando espaço para novas ideias e tratamentos, nem para relações de conflito e de poder.

2.5.5.1 MODELO TOP-DOWN

A análise da implementação de políticas públicas se concentra em duas correntes principais: a top-down e a bottom up. O modelo top-down, elaborado por Pressman e Wildavski (1973), possui grande similaridade com a linha de raciocínio racionalista, tem-se como “concepção de que a implementação consiste em um conjunto ordenado de

atividades-meio para alcançar objetivos previamente estabelecidos” (RUA E ROMANINI, 2013, p.92).

Esse modelo resulta de um pensamento da implementação como um sistema de comandos centralizados e hierárquicos, separando política e administração. Pressupõe que a implementação se inicia com uma decisão do governo central, a qual define a relação entre os objetivos da política pública e os meios a serem mobilizados a fim de produzir os resultados pretendidos (RUA E ROMANINI, 2013).

Nesse modelo, a burocracia pública é o principal ator instituído para atuar na execução da política pública, cabendo aos burocratas decidir apenas os aspectos operacionais, que devem se manter fiéis aos objetivos originais, garantindo assim que a política pública fosse executada de maneira tão acurada quanto possível, não representando uma preocupação das lideranças políticas (RUA E ROMANINI, 2013).

Elmore (1996 apud LIMA e D'ASCENZI, 2013) discordam do modelo, afirmando que o maior defeito desse modelo é o suposto e inquestionado controle dos processos organizacionais, políticos e tecnológicos dos formuladores da política. Silva e Melo (2000 apud LIMA e D'ASCENZI, 2013, p.3) argumentam com base em estudos empíricos que as implementações de políticas:

revelam um padrão muito distinto, onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação [...], recursos limitados e informação escassa.

2.5.5.2 MODELO BOTTOM-UP

O modelo bottom-up é caracterizado pela maior liberdade dos burocratas na implementação da política pública, tendo maior participação no exame do problema e na prospecção de soluções. O modelo adquirido após a tomada de decisão não é definitivo, é modificável devido às necessidades de enfrentamento aos problemas práticos encontrados. (SECCHI, 2013).

Nessa abordagem é descartada a concepção de ciclo de políticas públicas, na qual a tomada de decisões antecede a implementação. Nela a formulação e a execução acontecem em um movimento único, pouco preciso, de baixo para cima. Possui uma linha de raciocínio similar com a abordagem de múltiplos fluxos (RUA E ROMANINI, 2013).

O padrão de sucesso é condicional e está relacionado com a capacidade limitada dos atores de cada nível de influenciar o comportamento dos atores dos demais níveis

(ELMORE, 1979 apud LIMA e D'ASCENZI, 2013). A autoridade informal, derivada do conhecimento técnico, possui poder para adaptar a política, pois a resolução dos problemas passa pela “ação dos atores, da implantação de suas estratégias, da gestão de seus conflitos e dos processos de aprendizagem” (ELMORE, 1979; MULLER & SUREL, 2002 apud LIMA e D'ASCENZI, 2013).

Lipsky (1980 apud LIMA e D'ASCENZI, 2013) trata nível de burocracia intitulada por ele como “burocracia de rua”: “agências nas quais o trabalhador interage diretamente com os cidadãos no curso de suas tarefas e que têm substancial discricção na execução de seu trabalho”. Suas decisões, rotinas e dispositivos usados para lidar com as incertezas e pressões do trabalho tornam-se parte da política. O alto grau de descrição e a relativa autonomia em relação à autoridade são os alicerces de seus papéis em uma política.

Esses burocratas

criam padrões de práticas que tendem a limitar a demanda, maximizar a utilização de recursos disponíveis e obter a conformidade dos clientes, [...] modificam o conceito de seu trabalho, restringem seus objetivos e reduzem o fosso entre recursos disponíveis e objetivos atingidos, [...] transformam o conceito de matéria-prima (seus clientes) para tornar mais aceitável tal fosso entre realizações e objetivos (LIPSKY, 1980 apud LIMA e D'ASCENZI, 2013, p.4).

Lipsky (1980 apud LIMA e D'ASCENZI, 2013, p.4) conclui que “quando as políticas públicas consistem em muitas *low-level decisions*, as rotinas e categorias desenvolvidas para processar essas decisões efetivamente determinam a política”.

O trabalho de Lipsky é contestado por Matland (1995 apud LIMA e D'ASCENZI, 2013), que defende o controle sobre as políticas por parte dos representantes de alta escala, tendo na liberdade dos burocratas de rua, por um lado vista como indispensável, o poder de mudar a concepção de uma política à revelia dos grupos formuladores que os deram apoio.

2.5.6 AVALIAÇÃO

Avaliação é a determinação da valia de algo, a atribuição de valor (FERREIRA, 1999 apud TREVISAN e VAN BELLEN, 2008, p.7-8),

uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de

aceitabilidade pretendidos (GARCIA, 2001 apud TREVISAN e VAN BELLEN, 2008).

Na avaliação de políticas públicas, serão julgadas e deliberadas a validade de propostas e o sucesso ou a falha da política colocada em prática. A validade das propostas é denominada avaliação *ex ante*, sendo tratada na etapa de formulação; o balanço de sucesso ou fracasso é denominado de avaliação *ex post* quando feito posterior à implementação, e *in itinere* quando ocorre durante a implementação (SECCHI, 2013).

A avaliação é a fase em que “o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou” (SECCHI, 2013). Ela é baseada em critérios, indicadores e padrões que permitem valorar e abastecer o avaliador de parâmetros para avaliar uma política (SECCHI, 2013). Os principais critérios utilizados, segundo Sechi (2013, p.50) são:

- **Economicidade:** refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*).
- **Eficiência econômica:** trata do seguimento entre *inputs* (recursos utilizados) e *outputs* (produtividade).
- **Eficiência administrativa:** trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
- **Eficácia:** corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.
- **Equidade:** trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Os critérios utilizados vão variar de importância de acordo com a conotação que forem avaliados. Uma avaliação focada em aspectos jurídicos levará mais em conta os princípios da legalidade e os critérios de eficiência administrativa. Os aspectos técnicos gerenciais darão destaque ao alcance de metas (eficácia) e a menor utilização de recursos (economicidade), resultando em uma avaliação focada na eficiência econômica. Uma conotação jurídica terá como diretriz avaliativa os aspectos da percepção dos destinatários da política, a legitimidade do processo de elaboração e a participação de atores durante todo o ciclo (SUBIRATS, 1989 apud SECCHI, 2013).

Esses critérios são operacionalizados por meio de indicadores criados para medir *inputs*: gastos financeiros, recursos humanos e materiais; *outputs*: métricas de produtividade; e *outcomes*, que são os resultados obtidos. Esses indicadores são representados por médias, percentuais, quantidades de ações positivas ou negativas,

e/ou receitas geradas pela política. Os indicadores de *inputs* medem esforço, e os de *outputs* e *outcomes* medem realizações (SECCHI, 2013).

Os padrões dão uma referência comparativa aos indicadores. Segundo Secchi (2013, p.51), os principais tipos de padrões são:

- **Padrões absolutos:** metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas anteriormente à implementação da política pública;
- **Padrões históricos:** valores ou descrições já alcançados no passado e que facilitam a comparação por períodos (meses, anos) e, por consequência, geram informações sobre declínio ou melhora da política pública;
- **Padrões normativos:** metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em um *benchmark* ou *standard* ideal.

A matriz lógica, também conhecida como marco conceitual ou metodologia do marco lógico parte da concepção de políticas públicas como processos articulados, estabelecendo os recursos que configuram a política pública (CARVALHO, 2003 apud TREVISAN e VAN BELLEN, 2008).

A matriz pode ser configurada de diversas formas. Costa e Castanhar (2003 apud TREVISAN e VAN BELLEN, 2008, p.16) a sistematizaram da seguinte forma:

começa-se pela identificação dos objetivos gerais e específicos do programa e dos indicadores pelos quais o programa será avaliado, assim como a identificação das fontes de dados que serão usadas para as mensurações, comparações e análises. Num segundo momento volta-se para a identificação dos recursos (financeiros, humanos, infra-estrutura) alocados ao programa, as atividades previstas, os resultados esperados e as relações causais que a teoria por trás do programa pressupõe que podem ser atingidas.

Essa metodologia “se destaca pela clareza na distinção dos conceitos de avaliação e das atividades necessárias para seu desenvolvimento, bem como na proposição de dimensões para avaliação” (TREVISAN e VAN BELLEN, 2008, p.18).

A posição do avaliador perante a política avaliada é objeto de estudo de Arretche (1998 apud TREVISAN e VAN BELLEN, 2008). A autora destaca que a avaliação precisa ser conduzida por um órgão independente, visando a sua neutralidade, tornando-a crível e isenta. A manutenção dos próprios empregos e o interesse do aumento de suas margens de poder são razões pelas quais as avaliações feitas pelos próprios formuladores e executores tendam a concluir pelo sucesso, minimizando os elementos de fracasso.

Faria (2005 apud TREVISAN e VAN BELLEN, 2008, p.12) aponta quatro tipos de uso de uma avaliação:

- **instrumental** — depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas;

- **conceitual** — as descobertas da avaliação podem alterar a maneira como esses técnicos entendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. Nenhuma decisão ou ação é esperada, pelo menos não imediatamente;
- **instrumento de persuasão** — quando a avaliação é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa;
- **“esclarecimento”** — “acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições” (Faria, 2005 apud TREVISAN e VAN BELLEN, 2008, p.12), orientando a agenda governamental.

Os resultados de uma avaliação podem ser a continuação da política da forma que foi executada, no caso de sucesso da mesma; sua reestruturação de forma a mantê-la ativa, caso as adversidades possam ser superadas; e a extinção da mesma, caso o problema tenha sido resolvido, tenha sido considerado insuperável, ou a ação política se torna inútil devido ao esvaziamento natural do problema (SECCHI, 2013).

As dificuldades da avaliação de uma política pública passam pela falta de clareza nos objetivos, a falta de causalidade entre a política e o resultado analisado, a resistência dos avaliados, a falta de organização na apresentação dos resultados, e o tempo de maturação de uma política pública. Além disso, os interesses de diversos atores envolvidos podem influenciar no resultado da avaliação (SECCHI, 2013).

As avaliações muitas vezes são malvistas, tidas como um gerador de burocracia que gera poucas realizações subsequentes. A realização de uma avaliação não significa que as informações produzidas serão utilizadas (TREVISAN e VAN BELLEN, 2008), sendo considerada “uma atividade que, por suas próprias características, exige que essas condições sejam intencional e meticulosamente criadas, sob pena de comprometer todo o esforço despendido” (COTTA, 2001 apud TREVISAN e VAN BELLEN, 2008, p.11).

Faria (2005 apud TREVISAN e VAN BELLEN, 2008, p.11) aponta possíveis fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação:

existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; mudanças no pessoal encarregado (exemplo, novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes no início da avaliação); eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização, que

pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político.

2.5.7 EXTINÇÃO

Segundo Giuliani (2005 apud SECCHI, 2013, p.53), uma política pública é extinguida por basicamente três causas:

1. O problema que originou a política é percebido como resolvido;
2. Os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes;
3. O problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas formais.

O grau de dificuldade de se extinguir uma política passa pela resistência dos beneficiados, conservadorismo, inércia institucional, obstáculos legais e custos de iniciação da política (DE LEON, 1978 apud SECCHI, 2013), podendo ser mais facilmente extintas em momentos como os oportunos para abertura, como reformas ministeriais e mudanças de mandato (SECCHI, 2013).

2.6 POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À EXPORTAÇÃO

Johanson e Vahlne (1977 apud CASSANO, 2013) classificam os modos de internacionalização em cinco tipos: exportação de produtos; acordos de licenciamento; alianças estratégicas; aquisições; estabelecimento de novas subsidiárias totalmente próprias.

Dentro dessas classificações, a inserção internacional inicialmente privilegiada pelos estados foi a exportação. Justifica-se pelo fato de que a exportação é normalmente baseada no mercado interno, mantendo as atividades empresariais de valor e produção no país de origem, facilitando o apelo público e a mensuração de ganhos econômicos nacionais (COELHO e JÚNIOR, 2016).

Coelho e Júnior (2016, p.14) reuniram, baseado na literatura sobre o tema, as dimensões tipológicas das políticas governamentais de apoio à internacionalização de empresas, visando analisar o suporte e incentivos dos governos à internacionalização das empresas de suas economias nacionais:

Apoio informacional, assistência técnica e outras orientações:
propicia suporte informacional e por vezes experiencial às empresas em

processo de internacionalização, cujos objetivos primários estão direcionados às reduções de assimetrias de informação e de custos de transação.

Criação de *confortzone*: Ações voltadas a criar, nos países de destinos, instituições do onde seja possível se criar e desenvolver serviços e redes de contato capazes de propiciar à empresa demandante uma chegada facilitada e apoiada ao seu destino.

Instrumentos fiscais e tributários: sejam eles de isenções, suspensões, reduções ou restituições.

Instrumentos de mitigação de riscos: garantias de cobertura e sestro direcionadas a reduzir riscos associados a restrições de transferência de moedas, expropriações, guerras e demais situações de instabilidade econômicas e políticas.

Instrumentos de financiamentos: incentivos creditícios disponibilizados pelos governos às suas empresas, destacadamente as linhas de financiamentos específicas à internacionalização, empréstimos preferenciais, *equity* e créditos.

Acordos internacionais: negociações internacionais que constituíram arranjos institucionais para proteção jurídica de investimentos e *eliminação* de bitributação, em especial, além de acordos de comércio.

2.6.1 APOIO INFORMACIONAL

As políticas de apoio informacional baseiam-se na geração e disponibilização de conhecimento ao alcance de todos os interessados. O apoio informacional voltado para a geração de competitividade internacional visa capacitar os atores que participam ou pretendem participar desse meio (JOAQUIM, 2005).

Para que exista uma política informacional, necessita-se de dois pilares fundamentais: a informação, tida como a matéria prima do processo, baseada na geração de conhecimento por meio de uma estrutura educacional que forneça as condições necessárias para tal; e uma estrutura de tecnologias da informação que permita a difusão assertiva do conhecimento gerado, gerando a “associação da informação ao conhecimento, sua conectividade e apropriação econômica e social” (JOAQUIM, 2005).

No mundo dos negócios, as informações

são dados, fatos, e estatísticas publicados, necessários à tomada de decisão nas organizações de negócios, públicas ou privadas, bem como no governo. Inclui informações mercadológicas, financeiras, sobre bancos e empresas, leis e regulamento de impostos, informações econômicas e comerciais, bem como informação factual sobre o ambiente no qual os negócios se realizam” (VERNON, 1984 apud BORGES E CAMPELLO, p.2)

Como exemplos de apoio informacional no Brasil, temos o site Invest&Export, que “reúne o acervo consolidado de informações sobre comércio exterior e investimentos e apresentados principais produtos e serviços disponibilizados pelos órgãos brasileiros dedicados ao tema (MDIC, 2018); o site Aprendendo a Exportar,

composta por uma coleção de produtos multimídia orientada para o aprendizado dos procedimentos operacionais da exportação, com abordagem de diversas áreas temáticas de interesse do exportador e características que

possibilitam a usuários de diferentes níveis de conhecimento a obtenção de informações de acordo com o grau de interesse (MDIC, 2018);

o site Comex Responde, “serviço de solução de dúvidas sobre comércio exterior, que conta com órgãos e entidades da Administração Pública Federal com atribuições legais relacionadas ao comércio exterior, que respondem questões relativas às suas áreas de competência” (MDIC, 2018); e o Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior (Alice Web), que divulga as estatísticas brasileiras de exportações e importações (MDIC, 2018), auxiliando os empresários na tomada de decisões (substituído em 2018 pelo site ComexStat).

2.6.2 ASSISTÊNCIA TÉCNICA E OUTRAS ORIENTAÇÕES

O apoio técnico normalmente é prestado por instituições ligadas ao governo, como as agências de promoção à exportação, ou instituições não diretamente ligadas, atuando por conta própria, ou por parcerias, como é o caso das associações e federações regionais ou setoriais.

As ações voltadas ao apoio técnico englobam os serviços de capacitação e consultoria empresarial, a criação de ações conjuntas entre empresas e o apoio em eventos de promoção comercial internacional, e são organizadas de forma regional e/ou setorial.

A capacitação empresarial, segundo Furtado (1994 apud GOMEL, 2005), “constitui-se no conjunto de habilidades que sustentam as rotinas de produção e de melhoramentos da empresa. Essas habilidades localizam-se nas linhas de produção e em departamentos especializados”. Um exemplo desse tipo de apoio à exportação é o projeto Encontros de Comércio Exterior (ENCOMEX), que tem o intuito de:

estimular maior participação do empresariado brasileiro no contexto internacional, levando informações de relevância acerca da estrutura, do funcionamento, das regras básicas do intercâmbio comercial brasileiro, dos mecanismos de apoio à exportação, das oportunidades de negócios e contatos, contribuindo substancialmente com a divulgação da cultura exportadora (MDIC, 2018).

Os serviços de consultoria empresarial englobados nas políticas públicas de exportação visam integrar os diversos atores estatais e instituições parceiras do governo para auxiliar as empresas, normalmente pequenas e médias, que não possuem um *know-how* no processo de exportação. Além dos serviços sociais autônomos, como a Apex-Brasil e o Sebrae, a participação de universidades e institutos de pesquisa nesse tipo de

serviço são comuns, pois permitem experiência prática aos seus integrantes, ao passo que auxiliam os empresários no processo de exportação (GRADE e BRASILEIRO, 2013).

Exemplos de programas de consultorias são o Projeto Primeira Exportação e o Projeto Extensão Industrial Exportadora (PEIEX), que visam desenvolver atividades de incentivo à exportação das pequenas e médias empresas brasileiras por meio de assessoria técnica realizada por agentes capacitados e estudantes das instituições de ensino superior da região vinculados aos projetos (GRADE e BRASILEIRO, 2013; APEX-BRASIL, 2018).

As ações conjuntas de empresas podem ser classificadas dos seguintes modos: cooperativas; joint-ventures; arranjos produtivos locais; organizações virtuais; e consórcios, sendo que a última opção é a mais comumente usada para ações voltadas à exportação (LIMA, GARCIA e CARVALHO, 2009).

O consórcio de exportação é o agrupamento de empresas com interesses comuns, reunidas em uma entidade estabelecida juridicamente. Esta entidade será constituída sob a forma de uma associação sem fins lucrativos, na qual as empresas produtoras tenham maneiras de trabalho conjugado e em cooperação com vistas aos objetivos comuns de melhoria da oferta exportável e de promoção das exportações (Apex-Brasil, 2004 apud LIMA, GARCIA e CARVALHO, 2009, p.4).

Por meio dessa união, as dificuldades encontradas pelas empresas quanto agem isoladamente visando a exportação podem ser superadas, otimizando os esforços de produção e comercialização, conseguindo atender as demandas maiores devido à escala de produção e o aumento da competitividade (FRANÇA, 1999 apud LIMA, GARCIA e CARVALHO).

Um exemplo desse tipo de ação é o Wines of Brasil, parceria entre a Apex-Brasil e o Instituto Brasileiro do Vinho (Ibravin), que desenvolve um trabalho “orientando os produtores no caminho que leva à exportação, e resulta em ações de divulgação em diferentes partes do mundo, como a participação em feiras enológicas e o contato direto com agentes do trade e formadores de opinião” (WINES OF BRASIL, 2018).

Outra forma de apoio técnico é a realização de missões ao exterior, normalmente para visitação e exposição de feiras empresariais, principais eventos para a promoção e comercialização de produtos, bem como aprendizado no assunto, aumentando de forma significativa o desempenho exportador (ALCÂTARA et al, 2015). Como exemplo desse tipo de apoio, temos a parceria da Apex-Brasil com a Confederação Nacional da

Indústria (CNI), que promovem missões a feiras de diversos setores e em diversos países (CNI, 2018).

2.6.3 CRIAÇÃO DE CONFORTZONE

As instituições do governo ou com apoio governamental sediadas no exterior para apoio das empresas nacionais no exterior são normalmente os consulados e embaixadas, e as agências de promoção à exportação.

Nas embaixadas e consulados esse papel é de responsabilidade dos Setores de Promoção Comercial (SECOMs):

responsáveis pela captação e divulgação de informações sobre oportunidades comerciais e de investimento, oferecem apoio às empresas brasileiras exportadoras em busca de novos mercados, negócios e parcerias para empreendimentos no Brasil e no exterior (HAAS, 2012, p.50)

atuando em parceria com entidades públicas e privadas para realizar suas ações (HAAS, 2012). Segundo o Governo Federal (2011, apud HAAS, 2012, p.51) as incumbências dos SECOMs brasileiros são:

- Oferecer apoio a empresas brasileiras no exterior.
- Produzir relatórios e estudos de inteligência comercial.
- Identificar parceiros e oportunidades de negócios.
- Pesquisar projetos, obras e concorrências públicas.
- Atrair investimentos.
- Organizar seminários e missões empresariais.
- Atender a consultas comerciais.

Os escritórios de agências de promoção de exportação sediados no exterior normalmente contam com uma equipe de apoio local, com apoio da embaixada e do consulado, procurando estabelecer uma rede de contatos empresariais e institucionais, como entidades representantes de indústrias, associações setoriais, dentre outras (IPEA, 2004).

Os escritórios sediados em países estrangeiros visam a ampliação, consolidação e aprofundamento da base exportadora de seu país no país em que está sediado. As ações realizadas para o alcance desses objetivos concentram-se em ações setoriais, prospecção de clientes, realização e apoio em feiras e missões, seminários de oportunidade de negócios e parcerias, envolvendo também criação de centros de distribuição e estruturas físicas para instalação de empresas (IPEA 2004; MARINHO, 2009).

Os escritórios são instalados em países ou localidades estratégicas para o interesse comercial nacional, buscando a ampliação e consolidação das atividades

comerciais naquela região (MARINHO, 2009). Atualmente o Brasil conta com mais de 100 Setores de Promoção Comercial espalhados pelo mundo, sob tutela do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR) do Itamaraty; a Apex-Brasil conta com 9 escritórios fora do Brasil (MRE, 2018, APEX-BRASIL, 2018)

2.6.4 INSTRUMENTOS FISCAIS E TRIBUTÁRIOS

Os instrumentos fiscais possuem, além do cunho arrecadatório, a funcionalidade de justiça tributária estruturante, influenciando os agentes econômicos na adoção de um tipo de comportamento. Essa forma de uso é denominada extrafiscalidade, quando o objetivo principal é interferência no domínio econômico, buscando um efeito diferente da arrecadação de recursos financeiros (MACHADO, 2008 apud FAIS).

As normas tributárias podem intervir de duas maneiras no domínio econômico: por direção e por indução. Por direção a atuação é feita de forma a impor um comportamento, enquanto na indução, a norma estimula um tipo de reação, podendo surgir efeito ou não, e é diretamente ligada ao conceito de extrafiscalidade (SCHOUERI, 2005; GOUVÊA, 2006 apud FAIS).

Pela segunda maneira, o estado pode conceder um benefício, por meio de incentivos fiscais, caso o contribuinte opte por seguir a norma indutora, evitando o fato gerador da obrigação tributária e realizando a indução por estímulo para os que não desejam arcar com o encargo financeiro (SCHOUERI, 2005, apud FAIS).

Os incentivos fiscais à exportação visam beneficiar as empresas que realizam a atividade exportadora, isentando-as de imposto, visando os benefícios decorrente das exportações já citados no presente trabalho, e sofrendo as possíveis consequências negativas na arrecadação, principalmente em âmbito estadual. São aplicados aos produtos a serem exportados diretamente, ou indiretamente via empresa comercial exportadora (FERREIRA et al, 2004).

Segundo Ferreira et al (2004, p.4), os incentivos fiscais podem ser classificados em:

- **Imunidade:** é prevista na Constituição Federal e age impedindo a incidência da norma que prevê o tributo.
- **Isenção:** é prevista em lei, ou seja, a dispensa legal de recolher certo tributo, advém de dispositivo definido em lei, e como tal, inferior à Constituição Federal.
- **Não incidência:** dá-se a não incidência quando o fato ocorrido não apresenta identidade com os elementos da norma, ou seja, quando a norma que prevê a incidência não é aplicável ao caso.

- **Ressarcimento de Créditos:** o ressarcimento é a recuperação do valor do tributo pago em forma de crédito a ser utilizado no pagamento de outro tributo.
- **Manutenção de Créditos:** a manutenção de créditos significa recuperação do valor do tributo pago em forma de crédito a ser utilizado no pagamento do mesmo tributo em outra operação.
- **Drawback:** é a devolução de direitos de importação sobre matérias-primas em manufaturas a serem exportadas.

No Brasil, os incentivos fiscais às exportações são classificados quanto a:

- Isenção de pagamento de IPI;
- Isenção e não-incidência de ICMS;
- Suspensão de pagamento de IPI;
- Desoneração de PIS e COFINS;
- Manutenção de créditos fiscais de IPI e de ICMS nas compras de insumos dos produtos exportados;
- Importação sob regime de “drawback” (FERREIRA ET AL, 2004, p.4).

2.6.5 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTOS E MITIGAÇÃO DE RISCOS

Os instrumentos de financiamento à exportação disponibilizado às empresas de um país são realizados por instituições denominadas agências de crédito à exportação. Essas instituições têm como objetivo principal a promoção das exportações de seu país, fortalecendo as empresas para competir internacionalmente (CATERMOL, 2008).

O sistema de financiamento se apresenta como um setor muito relevante para a política de promoção às exportações dos países, no qual o papel a ser desempenhado pelo governo é o mais importante e difícil de ser delimitado, necessitando de uma definição da capacidade de oferta e eficiência do setor privado para mensurar o que necessita ser regulamentado ou provido pelo setor público (BLUMENSCHIN e LEON, 2002).

A forma de apoio dessas agências sofreu alterações ao longo do tempo, sendo o seu principal papel o aumento de liquidez internacional, desenvolvimento dos instrumentos disponíveis nos mercados financeiros e de capitais, e concessão de seguros e garantias em detrimento de operações de *funding*, que ainda são importantes em países não desenvolvidos, os quais possuem acesso limitado ao crédito (CATERMOL, 2008).

A atividade exportadora possui riscos de natureza comercial ou política. O risco comercial resume-se no não pagamento, por parte do importador, do contrato assumido com o exportador, bem como a recuperação das garantias caso o não pagamento ocorra, e o risco político refere-se à impossibilidade do envio da remessa devido a alguma ação impeditiva do governo do importador (CATERMOL, 2008; BLUMENSCHIN e LEON, 2002).

O não pagamento de remessas ao exterior por parte de um país possui duas abordagens interpretativas. Uma delas baseia-se na capacidade do pagamento da dívida por parte de um país, na qual o país não terá condições de gerar moeda estrangeira suficiente para o pagamento, e a outra deriva da escolha do país importador não efetuar o pagamento por uma alternativa deliberada, preferindo-a a despeito dos possíveis efeitos negativos a longo prazo (CATERMOL, 2008).

A falta de informações sobre um país é a principal dificuldade encontrada nas análises baseadas em mercados de capitais e variáveis macroeconômicas, possuindo uma complexidade além da análise quantitativa, considerando também a análise qualitativa da situação política e econômica no momento atual da análise (CATERMOL, 2008). Esse tipo de análise é realizada por instituições independentes ao redor do mundo, visando reduzir a assimetria de informação entre os países inseridos no comércio mundial, utilizando-se de métodos padronizados (CATERMOL, 2008).

Embora essas análises que levam em conta os indicadores do risco-país utilizem metodologias sofisticadas na prestação desse tipo de serviço, levando em conta fatores como a estabilidade monetária e o endividamento, elas incorrem no risco de simplificar demais o processo, mascarar tendências importantes em um país devido a ponderação de muitas variáveis, e podem criar consensos de mercado relativo a um país, fazendo com que o mesmo sofra uma queda em seus investimentos (CATERMOL, 2008; BLUMENSCHIN e LEON, 2002).

O risco país pode estar relacionado tanto ao importador como ao exportador, no qual o risco do país exportador muitas vezes determina o total de investimento feito no país por parte de bancos estrangeiros, e o risco do país importador se relaciona as operações de crédito pós embarque (BLUMENSCHIN e LEON, 2002).

A principal dicotomia no risco do financiamento à exportação incide na natureza da operação de financiamento, a pré-embarque e a pós embarque:

No financiamento de crédito pré-embarque, o risco da inadimplência incide principalmente sobre o exportador que contrai o crédito para financiar sua produção[...], visto que a sua capacidade de pagamento sofre influência da conjuntura macroeconômica local. [...] Na modalidade pós-embarque, que é um financiamento à comercialização do bem no exterior em que o risco de inadimplência recai essencialmente sobre o importador, a rigor a questão da segmentação do mercado de crédito baseada no porte da empresa não é tão direta quanto na modalidade pré-embarque, [...] o empréstimo ao importador menos arriscado deve ser preferido ao mais arriscado, independentemente do porte da empresa exportadora (BLUMENSCHIN e LEON, 2002, p.199).

As formas de pagamento no comércio internacional variam das características do produto a ser exportado. Enquanto as *commodities* são exemplos de mercadorias com

pagamento a vista, os bens de capital com valor unitário elevado são exemplos de produtos que necessitam de um financiamento a longo prazo para viabilizar a comercialização, sendo assim, a incerteza na atividade exportadora, embora sempre existente, varia de acordo com a forma de negociação (CATERMOL, 2008).

A promoção das exportações por políticas públicas de cobertura de risco realizadas pelas agências de crédito à exportação, normalmente cobertas ou resseguradas pelos seus governos, podem reduzir a incerteza das empresas em exportar, possibilitando o alcance de novos mercados (CATERMOL, 2008).

Segundo Catermol (2008, p.13-14), existem pelo menos três motivos para o subsídio governamental as atividades realizadas por uma agência de crédito à exportação:

a) **Alta correlação dos riscos em uma carteira de crédito à exportação.** Mesmo que exista uma carteira com diversas operações, se elas estão concentradas em algum país, todas estarão suscetíveis ao mesmo risco político, que não poderá ser diversificado. A premissa de independência entre as diferentes formas de exposição de risco da carteira e a aleatoriedade das perdas não valerá nesse contexto. E ainda: no caso de contágio de crises entre países, nem mesmo entre países a correlação deixará de existir. Com a concentração das perdas, o potencial de perda de uma carteira de crédito à exportação poderá ser elevado.

b) **Forte variação da exposição ao risco ao longo do tempo.** As condições políticas de um determinado país podem variar rapidamente em virtude de eventos externos (a exemplo de guerras e terrorismo) ou internos (eleições e turbulência política). A aversão ao risco de um mercado privado de garantia à exportação o levaria a operar com horizontes de tempo muito curtos. Em eventos políticos, a inferência do futuro a partir do passado será de utilidade muito limitada. A garantia à exportação iria requerer altas taxas de lucro e grande disponibilidade de capital pela instituição seguradora/garantidora.

c) **Maiores chances de recuperação de crédito pelas agências públicas no caso de inadimplências decorrentes de risco político.** O governo apresenta, a princípio, vantagem sobre o setor privado em recuperar créditos na falta da existência de uma corte internacional para julgamentos de casos de inadimplência e/ou falências internacionais. Uma agência pública poderia agrupar todos os créditos e negociá-los por meios diplomáticos, resultando em negociações bilaterais e/ou multilaterais para a repactuação, como existe sob a égide do Clube de Paris.

A atuação de uma agência de crédito à exportação tem como premissa a atuação em nichos carentes de atuação pelo setor privado, como

operações com longos prazos de amortização, financiamentos e garantias para exportações a países com baixa disponibilidade de crédito, apoio a pequenas e médias empresas, setores de produtos de alto conteúdo tecnológico e/ou forte competição mundial, transações de elevados valores que não poderiam ser levantados no mercado privado etc. (CATERMOL, 2008, p.14).

O apoio das agências no financiamento à exportação não se dá de maneira uniforme entre os tipos de exportadores. Os mecanismos de financiamento que levam

em conta os riscos já apresentados anteriormente, também consideram os riscos inerentes ao tamanho da empresa financiada no seu próprio país. A preferência pelas empresas de grande porte se reflete no maior risco do financiamento para as MPEs (BLUMENSCHHEIN e LEON, 2002).

Os problemas para o acesso aos mecanismos de financiamento à exportação por parte das MPEs são os mesmos enfrentados para o acesso à financiamentos de modo geral. Na maioria das vezes as empresas pequenas são financiadas por fundos próprios ou no mercado informal de crédito, onde prevalece mais a relação entre cliente e financiador (BLUMENSCHHEIN e LEON, 2002). Esse fato deriva-se da aversão ao risco do proprietário, que geralmente também ocupam o papel de gerência, devido a alta concentração de seu capital em um só negócio, sem a diversificação das atividades (BLUMENSCHHEIN e LEON, 2002).

Além disso, a gestão de risco para o financiamento das MPEs envolve a falta de informações adequadas para o sistema financeiro tomar decisões, comprometendo as operações para empresas desses portes, sendo preteridas não só nos mecanismos de financiamento à exportação, como das maiorias das linhas de crédito (BLUMENSCHHEIN e LEON, 2002).

Resumidamente, o papel de uma agência de crédito à exportação é assumir riscos não suportados pelo mercado privado, até o limite do administrável por uma instituição pública, cumprindo o seu objetivo de promover as exportações que não seriam possíveis sem o apoio público, ganhando a médio e longo prazo com o aumento de divisas decorrente do aumento das exportações e os ganhos de uma política industrial, resultando em poder de mercado (CATERMOL, 2008; BLUMENSCHHEIN e LEON, 2002).

Outra visão sobre o tema concentra a opinião de que esse tipo de comportamento gerará distorções no mercado devido a garantia de crédito com bases semelhantes para diferentes graus de risco, fazendo com que as menos arriscadas subsidiem as mais arriscadas. Esse pensamento considera a variação de riscos algo inerente à atividade de crédito, não considerando como uma falha de mercado, questionando o papel do governo nessas intervenções, correndo o risco do aumento da inadimplência, gerando passivos públicos consideráveis (BLUMENSCHHEIN e LEON, 2002).

A competitividade de uma agência de crédito à exportação é medida muitas vezes pelo número de países em que ela atua e a disposição em atuar com outras entidades e governos desses países. Há sempre a concentração de países não

desenvolvidos por parte dos atendimentos dessas agências, devido ao fato de que esses países muitas vezes não são abrangidos em linhas de crédito privado, necessitando da atuação do estado, enquanto os importadores dos países mais desenvolvidos possuem menos necessidade do incentivo governamental por possuírem baixo risco envolvido, sendo atendidos por instituições privadas (CATERMOL, 2008).

Blumenschein e Leon (2002), em suas considerações sobre o tema, consideram difícil a mensuração do grau ótimo de intervenção do estado na correção de imperfeições de mercado, podendo ter uma série de imperfeições relacionadas a busca de ganhos financeiros pela intervenção de mercado, corrupção e objetivos políticos, podendo causar efeitos reversos em outros setores ou regiões de um país, gerando uma incerteza quanto aos efeitos desse tipo de ação. Os autores ainda destacam que a lucratividade ou rentabilidade dessas ações são de fundamental importância para seu sucesso, e que a falta desse tipo de ação não poderá ser um impeditivo para a atividade exportadora, devendo caracterizar-se como um elemento que compõe a lucratividade das exportações.

O Programa de Financiamento à Exportação – PROEX é o principal exemplo brasileiro nesse campo, sendo operado pelo Banco do Brasil em duas modalidades, o PROEX Financiamento: “financiamento direto ao exportador brasileiro ou ao importador com recursos do Tesouro Nacional” (MDIC, 2017), e o PROEX Equalização: “exportação financiada pelas instituições financeiras no país e no exterior, na qual o PROEX assume parte dos encargos financeiros, tornando-os equivalentes àqueles praticados no mercado internacional” (MDIC, 2017). Também do Banco do Brasil, o ACC - Adiantamento sobre Contrato de Câmbio permite a antecipação parcial ou total do valor da mercadoria a ser exportada e o ACE - Adiantamento sobre Cambiais Entregues, que oferece o adiantamento parcial ou total dos Reais equivalentes à moeda estrangeira após o embarque (BANCO DO BRASIL, 2018).

Destacam-se também os programas BNDES Exim Pré-embarque, financiamento destinado à produção dos bens e serviços destinados à exportação, o BNDES Exim Pós-embarque, o qual “antecipa à empresa brasileira exportadora o valor dos bens ou serviços devido pelo importador estrangeiro” (BNDES, 2018) e o BNDES automático, que atua na abertura de crédito a instituições financeiras no exterior visando as exportações brasileiras (BNDES, 2018).

Na parte de seguros há o Seguro de Crédito à Exportação, gerido pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF e garantido pelo Fundo de Garantia à Exportação – FGE que:

visa garantir as operações de crédito à exportação contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar a produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação brasileira, bem como as exportações brasileiras de bens e serviços, podendo ser utilizado por exportadores, instituições financeiras e agências de crédito à exportação que as financiem, refinanciem ou garantirem (MDIC, 2018).

2.6.6 ACORDOS INTERNACIONAIS

O comércio internacional é cercado por barreiras comerciais que protegem as economias locais da concorrência internacional, distorcendo o comércio e reduzindo os benefícios do livre comércio (MONTE e TEIXEIRA, 2007).

As principais tipologias de barreiras utilizadas são as tarifárias e não tarifárias. Os principais exemplos de barreiras tarifárias são os picos tarifários ou tarifas proibitivas, escaladas tarifárias, quotas tarifárias, podendo ser denominadas em formato *ad valorem*, específico ou misto (NASSAR, 2004).

As barreiras não tarifárias são aquelas que não se referem ao pagamento de tributos, decorrendo da necessidade de atendimento a requisitos técnicos ou administrativos. Os requisitos técnicos são “medidas relacionadas a Regulamentos Técnicos, Normas e Procedimentos para Avaliação da Conformidade” (CNI, MDIC e AEB, 2003 apud GARRIDO, 2004, p.4), podendo ser considerado uma barreira quando “divergir de uma norma técnica internacional existente no que se refere às exigências para se atingir os objetivos legítimos que tenham justificado a promulgação desse regulamento” (CNI, MDIC e AEB, 2003 apud GARRIDO, 2004, p.4), ou quando o processo de regulação do país for moroso, rigoroso e pouco transparente (CNI, MDIC e AEB, 2003 apud GARRIDO, 2004). As barreiras administrativas se referem a “requisitos administrativos, de cotas de importação, de direitos de propriedade intelectual, da exigência de bandeira em transporte naval” (CNI, MDIC e AEB, 2003 apud GARRIDO, 2004, p.4), dentre outros.

O sistema multilateral de comércio (GATT), estabelecido em 1947 e assinado por 23 países, foi uma importante medida na diminuição das barreiras comerciais, focadas no acesso mais equitativo aos mercados por parte dos países signatários e na redução de tarifas, sofrendo adequações no decorrer do tempo e sendo gerenciada a

partir de 1995 pela então criada Organização Mundial do Comércio (OMC) (RÊGO, 1996).

Além do GATT, acordos preferenciais de comércio entre países buscam eliminar barreiras comerciais e aumentar suas possibilidades de negócio. Os acordos comerciais visam a redução ou eliminação das tarifas cobradas pelo país mais favorecido (THORSTENSEN et al, 2014). Normalmente é estabelecido um cronograma para que a desgravação tarifária seja feita de forma progressiva de modo a prevenir prejuízos à indústria local, sendo feita de maneira progressiva, com um período mais longo ou margem de preferência menor para os setores mais sensíveis (THORSTENSEN et al, 2014).

Os acordos comerciais são regidos por regras. As regras de origem são os instrumentos fundamentais que visam estabelecer quais serão os critérios para a definição de quais produtos serão contemplados no acordo (THORSTENSEN et al, 2014). Segundo Thorstensen et al (2014, p.4):

Existe uma série de critérios para conferir origem, como: bens integralmente obtidos ou produzidos no território; transformação substancial do bem no território (identificada por meio da mudança na classificação tarifária, do valor agregado ou de requisitos técnicos); regras de minimis referentes ao percentual de material importado utilizado sem que a origem seja descaracterizada; regras de cumulação, referentes à utilização de materiais de outro membro do acordo sem afetar a preferência; bem com regras para a certificação de origem.

O Acordo de Regras de Origem da OMC estipula apenas regras gerais para pautar as regras de origem de cada acordo, sendo assim, há uma enorme diversidade nessas regras, com diferentes critérios para a determinação de origem do produto, podendo ser classificadas como mais ou menos restritivas, criando-se barreiras ao comércio em setores como o têxtil e o de aço (THORSTENSEN et al, 2014).

O excesso de regras e diferentes acordos exige do exportador diferentes processos de certificação, aumentando o custo de transação e emissão de certificados, no qual o produtor acaba preferindo por vezes o descarte dessas preferências caso os custos para usufruir de tais benefícios superem a margem de preferência que o produto possui (THORSTENSEN et al, 2014).

Segundo Thorstensen et al (2014) é necessária uma análise cuidadosa de cada setor para a realização de um acordo comercial, desenhando uma regra de origem que se adeque a necessidade dos produtores nacionais, evitando altos custos de certificação e considerando a influência do câmbio na determinação do valor agregado do produto.

A criação de um acordo ou área de livre comércio pode afetar uma série de indicadores econômicos de um país, beneficiando alguns setores (principalmente os mais competitivos globalmente) em detrimento de outros (MONTE e TEIXEIRA, 2007).

As consequências, positivas ou negativas, da integração comercial na economia de um país não possuem um consenso teórico nem empírico, não alcançando conclusões definitivas. Os efeitos de criação e desvio de comércio são ambíguos e dependem das características dos países envolvidos, tais quais volume inicial de comércio, nível de custos e preços antes da integração, entre outros (CASTILHO, 2002).

Segundo Castilho (2002, p.2):

As negociações envolvem um número elevado de temas, que vão muito além do comércio de bens, tais como regras sobre comércio de serviços, investimento e propriedade intelectual. Porém, dentro da própria rubrica comércio de bens, tem-se um número elevado de temas — acesso a mercados [que envolvem tarifas e barreiras não-tarifárias (BNT)], normas técnicas, questões ambientais e sociais, regras de origem, entre outros.

Atualmente o Brasil é signatário de mais de 20 acordos comerciais, grande parte deles fazendo parte como membro do Mercosul, como o Mercosul (ACE-18), Mercosul/SACU e Automotivo Mercosul - México (ACE-55), e também no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), como a Preferência Tarifária Regional entre países da ALADI (PTR-04) (MDIC, 2017).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo como objetivo principal analisar o ciclo de uma política pública, a presente tem como principal objetivo descrever as características de um determinado fenômeno, sendo assim, possui caráter descritivo (GIL, 2002).

A natureza do estudo é qualitativa, pois não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas, visa interpretar os fenômenos, atribuindo significados aos mesmos (KAUARK, MANHÃES E MEDEIROS, 2010), tendo tratamento mais interpretativo e subjetivo da realidade estudada (ALYRIO, 2009).

A pesquisa é documental, sendo os documentos estudados uma fonte rica em dados, possuindo relevância histórica e dispensando contato direto com os sujeitos do objeto de estudo, permitindo um melhor uso do tempo (GIL, 2002), sendo também considerada bibliográfica, pois faz uso de extenso material teórico, funcionando como delimitador do tema de estudo, e delineando o método interpretativo a ser utilizado na pesquisa (ALYRIO, 2009).

A mesma ainda pode ser considerada um estudo de caso, pois “envolve o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento” (KAUARK, MANHÃES E MEDEIROS, 2010, p.29).

Os dados escolhidos para a análise foram fundamentalmente os documentos oficiais governamentais, pois são os principais materiais que expressam o comportamento governamental no decorrer do tempo, permitindo o estudo de suas ações.

Os documentos utilizados são classificados em quatro tipos: políticas industriais, programas finalísticos dos planos plurianuais, notícias e relatórios de avaliação. Todos eles encontram-se disponíveis na internet e são de fontes de acesso público. A única fonte utilizada que não se enquadra na categoria de documento oficial governamental foi a seção de notícias do site ComexData.

A utilização do ComexData deu-se devido ao fato de o site apresentar de forma consolidada uma ampla gama de notícias institucionais de diversas fontes governamentais, principalmente o “Informativo SECEX” e as notícias do MDIC, que são replicadas conforme a publicação original. A existência de tal portal permitiu o acesso a notícias que, caso o mesmo não as disponibilizasse, seriam perdidas, devido à falta de gestão de informação do atual site do MDIC, que não possui o registro de suas próprias notícias anteriores ao ano de 2016.

Abaixo temos uma tabela contendo os documentos utilizados no trabalho e o objetivo que se pretendeu alcançar com a utilização dos mesmos.

Quadro 1 – Documentos utilizados no trabalho

Documento (s)	Tipo	Ano (s)	Objetivo
Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior	Política Industrial	2003	Analisar a atuação do Governo Federal nos anos anteriores à política estudada.
Política de Desenvolvimento Produtivo	Política Industrial	2008	
Programas Finalísticos	Plano Plurianual	2000-2003 2004-2007 2018-2011	
Plano Brasil Maior	Política Industrial	2011	Analisar o contexto em que a política estudada foi inserida.
Programas Finalísticos	Plano Plurianual	2012-2015	
Plano Nacional das Exportações	Política Industrial	2015	
Seção de notícias do site ComexData	Notícias	2012-2015	Analisar a forma que a política foi implementada a partir de relatos oficiais.
Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015	Relatórios de Avaliação	2012 2013 2014 2015	Analisar como a política estudada foi avaliada por parte do Governo Federal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Foram também estudados os Relatórios de Gestão do MDIC e da SECEX, mas pelo fato de os mesmos não apresentarem diferenças relevantes em comparação aos Relatórios Anuais de Avaliação dos PPAs.

Para essa pesquisa, optou-se por usar a abordagem de Secchi (2013), que considera que a gestão do ciclo de política pública dá-se por meio de sete etapas: identificação do problema, inserção na agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e encerramento.

4 RESULTADOS

4.1 PANORAMA DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

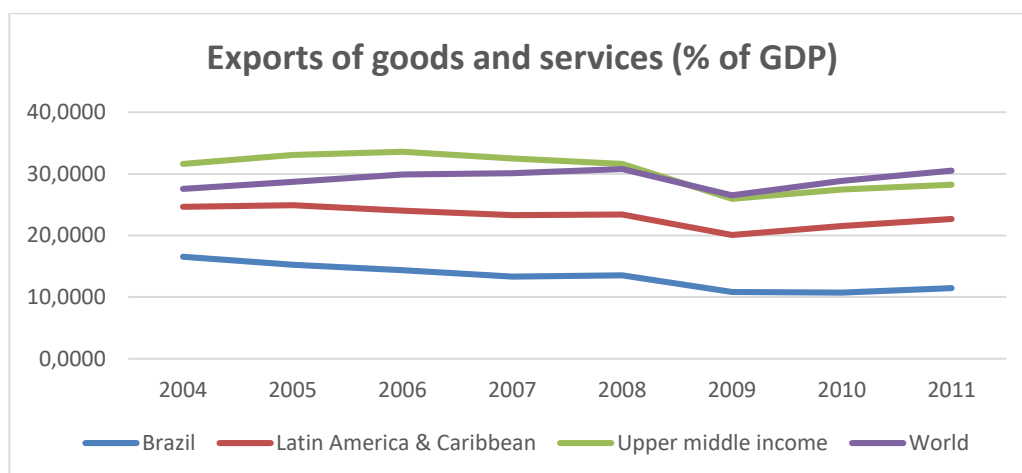
Para fins de contextualização da política, usaremos o ano de 2011 como referência principal, fornecendo um panorama das exportações brasileiras antes da política estudada, fazendo referência também à 2004 e 2008, início dos dois últimos ciclos governamentais.

As exportações brasileiras em 2011 representaram 1,33% do total exportado mundialmente, com o valor exportado de US\$ 299,97 bilhões e uma média de crescimento de 17% nos últimos 8 anos, sofrendo queda de crescimento somente no ano de 2009 (THE WORLD BANK, 2018).

O crescimento das exportações é reflexo do crescimento do PIB brasileiro no período, saltando da 13ª para a 7ª maior economia do mundo entre 2004 e 2011, sendo que a porcentagem brasileira no PIB mundial cresceu de 1,53% em 2004 para 3,57% em 2011 (THE WORLD BANK, 2018).

As exportações representaram 11,47% do PIB brasileiro em 2011, crescendo em relação à 2010 e 2011, porém abaixo da porcentagem apresentada em anos anteriores. Abaixo podemos observar que o Brasil possui, nesse indicador, um nível muito abaixo da média mundial, da América Latina, e dos países com o PIB per capita similares (*upper middle income* [levando em conta a classificação de 2018]), demonstrando uma baixa aptidão brasileira para a atividade exportadora de modo geral, priorizando o mercado interno (THE WORLD BANK, 2018).

Figura 1– Porcentagem das exportações no PIB



Fonte: Elaboração do autor com fontes do The World Bank (2018).

O principal mercado importador das mercadorias brasileiras em 2011 foi a China, representando 17,31% do total exportado pelo Brasil, tendo um crescimento do volume exportado de 168% em relação à 2008, seguido por Estados Unidos, com 10,08% do total exportado, e pela Argentina, com 8,87%. Esses mercados têm se consolidado como os três principais consumidores de produtos brasileiros, seguidos por Holanda (devido ao porto de Roterdã, concentrador das importações europeias), Japão, Alemanha, Itália e Chile (MDIC, 2018).

Devido principalmente à China, a Ásia (excluindo o Oriente Médio) foi o principal bloco econômico importador dos produtos brasileiros, representando 22,58% do volume das importações em 2011 (MDIC, 2018). Europa, América do Sul e América do Norte possuíam fatias de mercado consumidor semelhantes, com 18,24%, 15,57%, 13,23% respectivamente. Os países da União Europeia representavam 85,32% do volume importado pela Europa, e os países do Mercosul representavam 61,64% do volume exportado pela América do Sul (MDIC, 2018).

As *commodities* possuíam alta representatividade nas exportações brasileiras, tendo minérios de ferro, petróleo, soja e açúcar como principais produtos exportados, representando aproximadamente 37% das exportações brasileiras em 2011 (MDIC, 2018). Abaixo temos a relação dos 10 maiores produtos exportados no ano:

Quadro 2- Ranking de exportações brasileiras por produto em 2011

Ranking	Descrição do produto	Valor exportado em 2011 (US\$)	% do total exportado	Crescimento 2008-2011
1º	Minérios de ferro e seus concentrados	41.817.213.855,00	16,34%	152,85%
2º	Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos	21.603.315.936,00	8,44%	57,89%
3º	Soja, mesmo triturada	16.322.085.276,00	6,38%	49,03%
4º	Açúcares de cana ou de beterraba e sacarose quimicamente pura, no estado sólido	14.940.499.600,00	5,84%	172,58%
5º	Café, mesmo torrado ou descafeinado	8.024.953.760,00	3,14%	92,58%
6º	Carnes e miudezas comestíveis de aves	7.237.538.629,00	2,83%	20,63%
7º	Tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja	5.689.413.944,00	2,22%	30,46%

Ranking	Descrição do produto	Valor exportado em 2011 (US\$)	% do total exportado	Crescimento 2008-2011
8º	Consumo de bordo (combustíveis e lubrificantes para embarcações e aeronaves)	4.965.408.810,00	1,94%	5,09%
9º	Pastas químicas de madeira, à soda ou ao sulfato, exceto pastas para dissolução	4.609.698.746,00	1,80%	22,16%
10º	Automóveis de passageiros e outros veículos automóveis	4.375.675.378,00	1,71%	-10,98%

Fonte: Elaboração do autor com dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2018).

Os produtos da indústria de transformação perderam participação no total exportado em 2011. Em estudo realizado por Caldas (2012), o autor identifica que a participação da indústria de transformação no total exportado caiu de 76,22% em 2007 para 60,08% em 2011. Essa queda é reflexo de um aumento expressivo do crescimento das exportações de produtos não industrializados.

A discrepância entre as exportações dos produtos commodities e com tecnologia agregada é evidente. Levando em consideração critérios de classificação da OCDE por nível de intensidade tecnológica, os bens não-industriais representaram 40,66% do volume exportado pelo Brasil em 2011, os produtos de baixa e média baixa intensidade tecnológica representaram juntos 39,65%, os produtos de média alta e alta 19,07%, sendo que dessa fração, somente 3,56% são bens com alta tecnologia (CALDAS, 2012).

Nonnenberg e Carneiro (2015), em seu estudo sobre a evolução das exportações brasileiras entre 2002 e 2013, concluíram que o fator preponderante no aumento das exportações brasileiras foi o aumento no preço dos produtos primários exportados pelo Brasil. No período estudado, concluiu-se que os produtos brasileiros primários e de energia ganharam competitividade, enquanto os produtos manufaturados perderam mercado.

São Paulo destacou-se como o estado que mais exportou em 2011, com 59,32 bi. As exportações paulistas representaram 23,18% das exportações brasileiras, acompanhadas por Minas Gerais (16,15%), Rio de Janeiro (11,5%), Rio Grande do Sul (7,57%) e Pará (7,16%). Sudeste e Sul se destacaram como as principais regiões exportadoras, com 56,75 e 17,86% do valor exportado, respectivamente, seguidas por Norte (8,14%), Centroeste (8,09%) e Nordeste (7,36%).

A Região Sul se destaca também no número de empresas exportadoras. No ano de 2011, das 21.471 empresas exportadoras brasileiras, 27,52% estavam localizadas na região, sendo a segunda maior nesse indicador, atrás da Região Sudeste, com 59,52%, que liderou graças a grande concentração de empresas exportadoras em São Paulo, possuindo em seu território 44,53% das empresas exportadoras brasileiras.

A via marítima foi o principal meio de escoação das exportações brasileiras em 2011, representando 83,33% do valor total exportado, seguido pela via rodoviária (6,81%) e aérea (4,36%). O porto de Santos (SP) é o principal porto do país, representando 29,11% do valor exportado por via marítima. Os portos de Vitória (ES), Itaguaí (RJ), Paranaguá (PR), São Luís (MA) e Rio Grande (RS) seguem a lista dos maiores portos por valor exportado do Brasil, representando juntos 49,41% do total exportado por vias marítimas (MDIC, 2018).

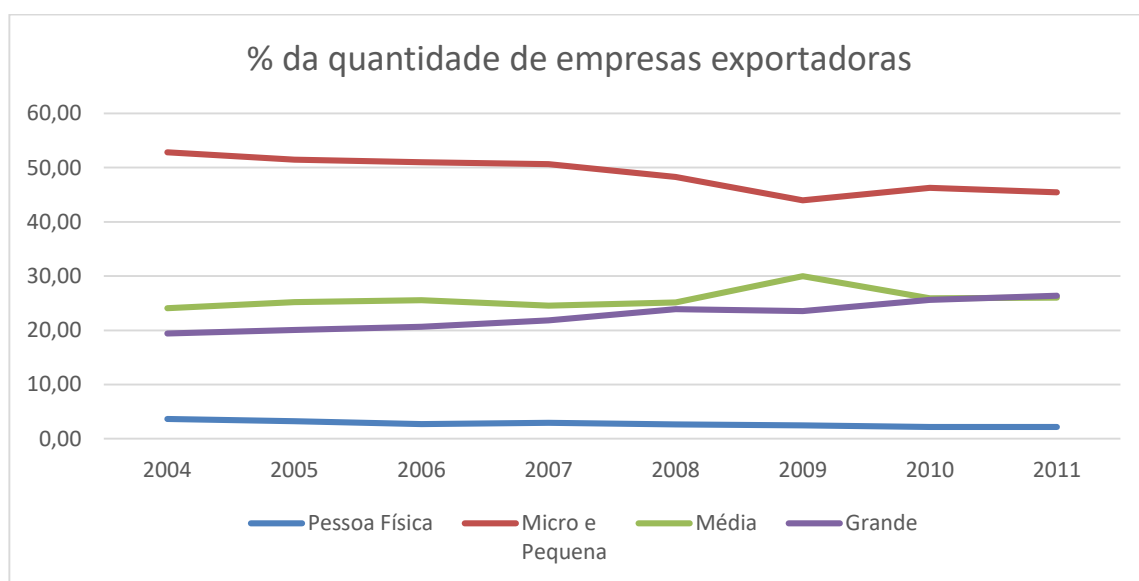
Na via rodoviária, as divisas da região Sul destacaram-se pela maior proximidade com os maiores mercados sul-americanos, possuindo 7 das 10 maiores divisas terrestres em relação ao valor exportado. As Unidades da Receita Federal de Uruguaiana (RS), São Borja (RS) e Foz do Iguaçu (PR) escoaram, em 2011, 31,14% do valor exportado para a América do Sul (MDIC, 2018).

Aeroporto de Guarulhos (SP) foi principal aeroporto brasileiro utilizado para as exportações, representando, em 2011, 62,40% do valor total exportado pela via aérea, seguido pelo Aeroporto de Viracopos (SP), com 26,68% (MDIC, 2018).

Em 2011, 44,5% das empresas exportadoras (contando com pessoas físicas) eram micro e pequenas empresas. Esse número, em comparação com anos anteriores, é cada vez menor. A redução de micro e pequenas empresas em relação a 2004 foi de 22,49%, na época a participação da categoria no número de empresas exportadoras era de 52,8% (MDIC, 2018).

As empresas de grande porte foram as que mais cresceram percentualmente em quantidade de 2004 a 2011. No ano de 2011 a quantidade de grandes empresas exportadoras era de 5.791 empresas, número 22,28% maior que em 2004 (MDIC, 2018). Abaixo podemos conferir o gráfico com a representatividade por porte no número de empresas exportadoras de 2004 a 2011:

Figura 2- Porcentagem da quantidade de empresas exportadoras por porte entre 2004 e 2011

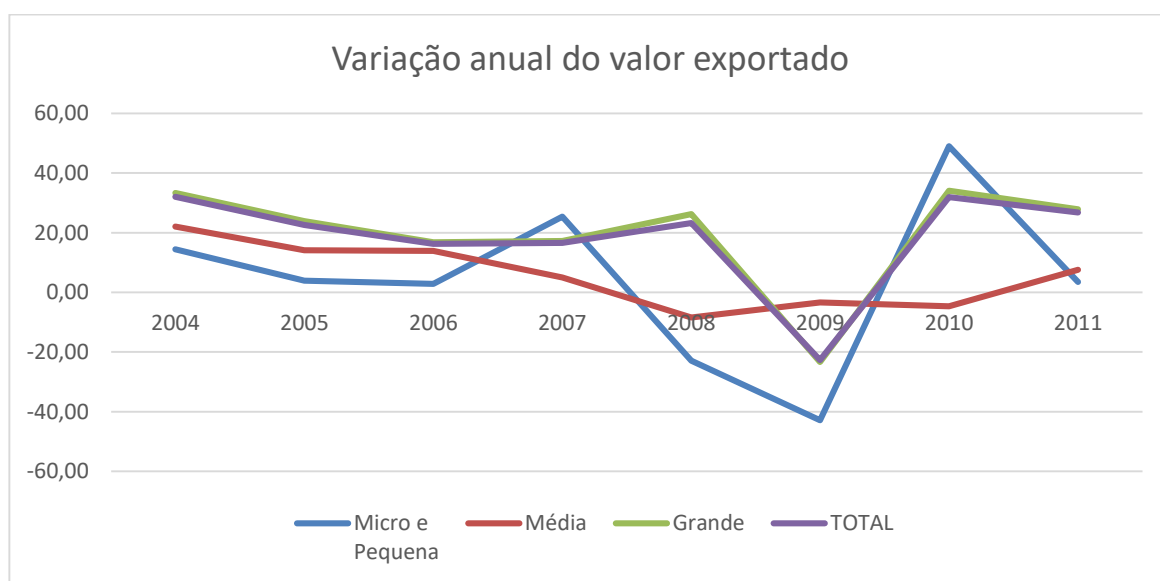


Fonte: Elaboração do autor com dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2018)

Em relação a participação no valor total exportado, as grandes empresas vêm aumentando cada vez mais a sua gigantesca participação nas exportações. Se em 2004 a participação era de 90,01%, em 2011 as grandes empresas representaram 95,6% do total exportado.

O crescimento ano a ano do volume de exportação por porte não se deu de forma uniforme. Como grande parte do volume exportado advém das grandes empresas, o volume total exportado seguia a mesma lógica das exportações desse porte. Podemos observar no gráfico abaixo que o valor exportado pelas Micro e Pequenas empresas possuem uma volatilidade muito maior no decorrer do tempo, diferente das empresas de médio porte, que sofreram menor oscilação de crescimento no período, como podemos observar no gráfico abaixo:

Figura 3 – Variação anual do valor exportado por porte entre 2004 e 2011



Fonte: Elaboração do autor com dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2018)

Com base nos dados apresentados, podemos concluir que as exportações brasileiras possuem baixa industrialização em seus produtos, são altamente concentradas em poucos estados e possuem uma dependência muito grande das empresas de grande porte.

4.2 PLANO NACIONAL DA CULTURA EXPORTADORA (PNCE)

O Plano Nacional da Cultura Exportadora foi elaborado no ano de 2011, visando atender a diretriz estruturante “Diversificação das Exportações e Internacionalização” do Plano Brasil Maior (GOVERNO FEDERAL, 2011), documento que consolidava as políticas industriais, de serviços e comércio exterior do Brasil entre 2011 e 2014.

A diretriz tinha os seguintes objetivos:

- Promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivos em conhecimento.
- Aprofundamento do esforço de internacionalização de empresas via diferenciação de produtos e agregação de valor.
- Enraizamento de empresas estrangeiras e estímulo à instalação de centros de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no país (GOVERNO FEDERAL, 2011).

O PNCE foi inserido dentro do programa de Comércio Exterior do Plano Plurianual 2012-2015, cujo um dos objetivos era: “Promover a difusão da cultura exportadora nas Unidades da Federação, mobilizando e capacitando gestores públicos, empresários e profissionais de comércio exterior, com a finalidade de aumentar e qualificar a base exportadora”.

A definição dada para o Plano Nacional da Cultura Exportadora em 2012 era a seguinte:

O Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) é um programa desenvolvido pelo Governo Federal sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em parceria com mais 14 instituições nacionais e regionais, que tem como objetivo desenvolver e difundir a cultura exportadora nos estados brasileiros, através da capacitação de gestores públicos, empresários e profissionais de comércio exterior para a implementação de Política Nacional de Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora e de seus instrumentos, com a finalidade de aumentar e qualificar a base exportadora.

As ações do PNCE estão alinhadas ao Plano Brasil Maior e deverão ocorrer no período de 2012 a 2015. Todas as Unidades da Federação foram convidadas e a participação de cada uma delas se deu de forma voluntária (SECEX, 2012).

E as instituições constituintes do Plano eram:

- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
 - APEX BRASIL – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
 - BASA – Banco da Amazônia
 - BB – Banco do Brasil
 - BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
 - BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
 - CAIXA – Caixa Econômica Federal
 - CNI – Confederação Nacional da Indústria
 - CORREIOS – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
 - OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
 - SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
 - SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
 - SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
 - SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus
- (SECEX, 2012, p.1).

Sendo que dos 27 estados convidados a participar do PNCE, os 22 que firmaram parceria foram: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins.

Atuando por meio de 5 eixos:

1. Cultura exportadora: capacitação, sensibilização, encontros;
2. Inteligência Comercial Competitiva: estudos, pesquisas de mercado, panoramas, cooperação técnica;
3. Ambiente de Negócios: apoio técnico, certificação, adequação tecnológica, simplificação de processos, crédito, financiamento, incentivos tributários;
4. Diversificação e Qualificação da Pauta Exportadora: projetos de apoio e fomento a novas tecnologias e setores potenciais, articulação com comerciais exportadoras;
5. Promoção Comercial: missões comerciais, participação em feiras internacionais, centros de negócios no exterior (APEX Brasil), rodadas de negócios, consultoria, ferramentas virtuais de promoção, promoção de imagem (empresarial, setorial, estadual, nacional), gestão de marcas.

(SECEX, 2012).

Através de Mapas Estratégicos de Comércio Exterior e Planos de Ação:

Os Mapas Estratégicos são ações e iniciativas planejadas, pactuadas com parceiros nacionais e locais e que têm metas claras, consolidadas em um único documento, alinhadas ao Plano Brasil Maior. Com duração de 4 anos (2012-2015), este planejamento deverá consubstanciar uma política de comércio exterior.

Os Mapas Estratégicos são indicados para as UF com as seguintes características:

- Estado exportador ou com potencial exportador;
- Número considerável de empresas exportadoras ou com potencial exportador;
- Ambiente institucional favorável para as exportações;
- Possibilidade de trabalhar os 5 eixos (cultura exportadora, inteligência comercial e competitiva, ambiente de negócios, diversificação e qualificação da pauta exportadora, promoção comercial);

O Plano de Ação é uma versão menos abrangente do Mapa Estratégico, aborda número menor de ações e eixos, focando nas atividades de capacitação e sensibilização, de acordo com o ambiente econômico e institucional do Estado. Seu planejamento é bienal (2012-2013).

Os Planos de Ação são indicados para estados com as seguintes características:

- Número reduzido de empresas com potencial exportador;
- Ambiente institucional desfavorável para as exportações;
- Foco no curto prazo e no trabalho de base.

(SECEX, 2012, p.2).

O responsável pela execução do PNCE é o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), que tem as seguintes responsabilidades:

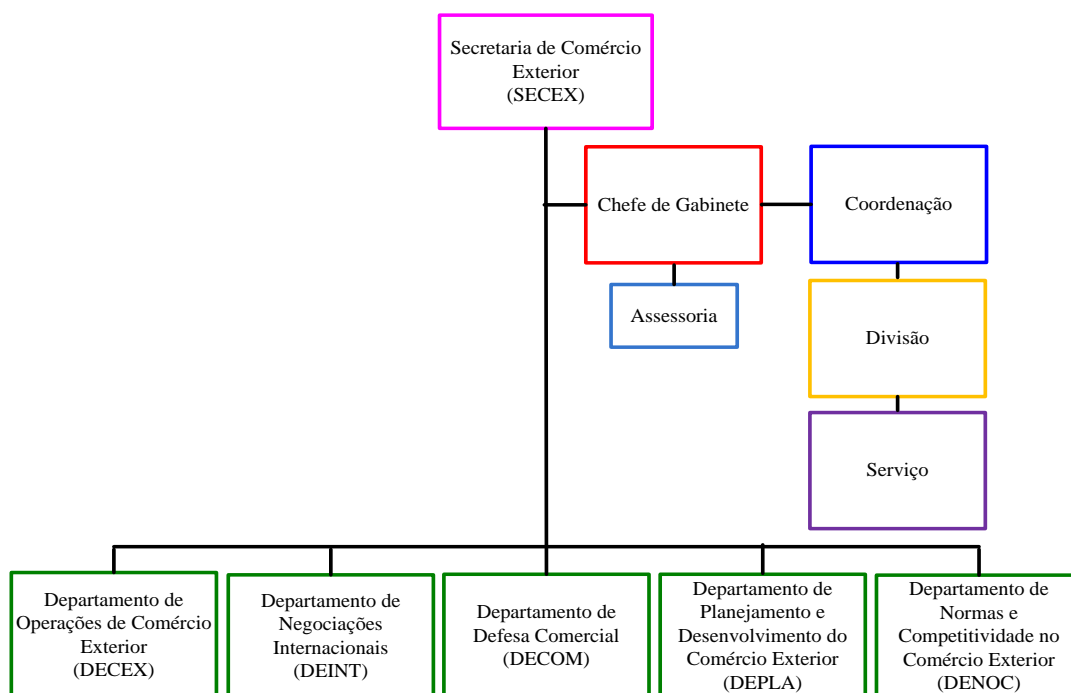
- política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços;
- propriedade intelectual e transferência de tecnologia;
- metrologia, normalização e qualidade industrial;
- políticas de comércio exterior;
- regulamentação e execução dos programas e atividades relativas ao comércio exterior;
- aplicação dos mecanismos de defesa comercial;
- participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior;
- execução das atividades de registro do comércio;
- formulação da política de apoio à microempresa, à empresa de pequeno porte e ao artesanato; e
- articulação e supervisão dos órgãos e das entidades envolvidos na integração do registro e da legalização de empresas (MDIC, 2018).

Sendo que as políticas de comércio exterior são de responsabilidade da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX/MDIC), que possui as seguintes atividades:

participar das negociações dos acordos comerciais internacionais do governo brasileiro, promover a cultura exportadora, deferir atos concessórios de drawback, anuir operações de exportação e importação, promover o exame de similaridade para averiguação de produção nacional, compilar a balança comercial, promover a defesa comercial do país, entre outras (MDIC, 2018).

A SECEX tinha, na época da elaboração do PNCE o seguinte organograma:

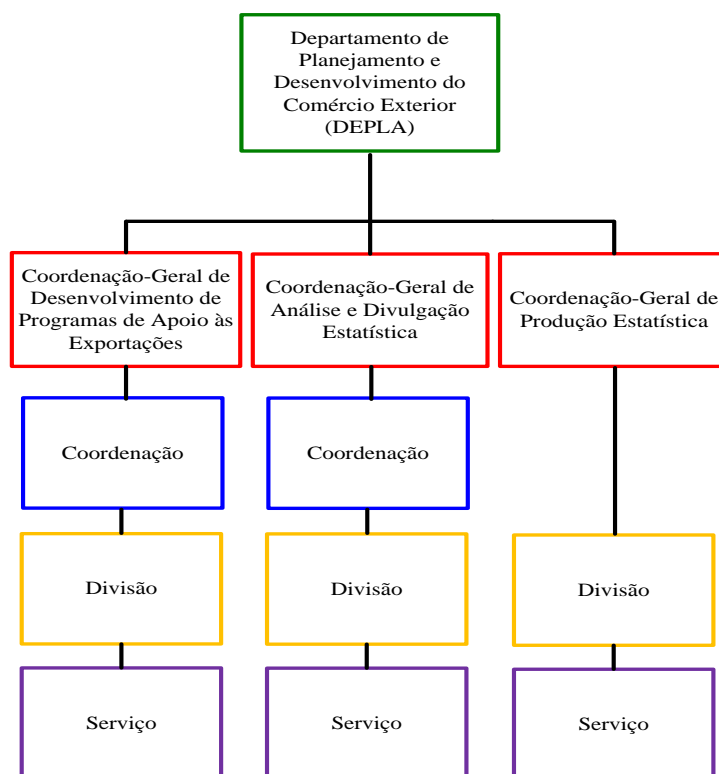
Figura 4 – Organograma da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) (2010).

Sendo que o Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA) (atualmente chamado de Departamento de Estatística e Apoio à Exportação [DEAEX]), responsável pelo Plano Nacional da Cultura Exportadora, possuía o seguinte organograma:

Figura 5— Organograma do Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA)



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) (2010).

Estando o PNCE dentro da Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Programas de Apoio às Exportações, junto com outros programas, como o Primeira Exportação, programa de consultoria à micro e pequenas empresas, Redeagentes, programa de treinamento para agentes de comércio exterior e micro e pequenas empresas, e o Encomex, encontros de comércio exterior que visam difundir a pauta das exportações entre as empresas brasileiras (SECEX, 2010).

4.3 ANÁLISE DO CICLO DA POLÍTICA

Acolhendo as etapas do ciclo de políticas públicas da abordagem de Secchi (2013), as próximas seções apresentam as análises dos resultados para cada uma delas.

4.3.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

O Governo Federal vem demonstrando em sua agenda governamental, desde a década de 90, a necessidade do aumento das exportações brasileiras, dando ênfase

também na diversificação da base exportadora a partir dos anos 2000 (VEIGAS e IGLESIAS, 2002).

Um dos três pilares da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2003 era a ampliação do comércio exterior, alcançando também a exportação de mercadoria com maior valor agregado:

A terceira condição é dispor de políticas e instrumentos voltados para aumentar o volume de comércio exterior – através, sobretudo, da ampliação da competitividade da estrutura produtiva do país – e para a redução da razão entre a dívida externa e as exportações. A expansão do volume de comércio e a redução da relação entre a dívida externa e as exportações terão consequências positivas em termos de redução da vulnerabilidade da economia a choques externos e do relaxamento da restrição externa ao crescimento econômico.

Após o PTICE, foi lançada em 2008 a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), estabelecendo metas de Ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio mundial e Ampliação do número de MPEs exportadoras:

A ampliação e a diversificação das exportações brasileiras são decisivas para preservar a robustez do balanço de pagamentos brasileiro – especialmente em um contexto de crescimento acelerado das importações.

[...]

Entre as alternativas possíveis, optou-se por uma meta de participação das MPEs nas exportações brasileiras, que é utilizada como síntese da competitividade das empresas, da sua capacidade de sobrevivência e de seu potencial de crescimento, considerando-se que, quando as MPEs se habilitam a competir no mercado externo, obtém-se um maior índice de formalização, muitas se engajam em atividades inovativas para conquistar mercados e se espera aumentos do faturamento e de geração de emprego.

Desde os anos 2000, uma das ações do Governo Federal para a melhora das exportações é o investimento no desenvolvimento de uma cultura exportadora. A cultura exportadora é tida como a prática perene das exportações por parte das empresas, pensando o mercado internacional como parte da estratégia empresarial (TACHINARDI, 2007).

Embora a o programa finalístico Cultura Exportadora esteja presente desde 2000 na agenda do Governo Federal, os objetivos, indicadores e público-alvo sofreram alterações no decorrer dos Planos Plurianuais.

Quando surgiu, no Plano Plurianual 2000-2003, o objetivo do programa era ampliar a capacitação dos agentes promotores das exportações brasileiras; tendo como indicadores o número de empresas exportadoras e a participação das exportações brasileiras no comércio internacional.

Segundo relatório do Ministério da Indústria em 2002:

O problema que gerou a criação do Programa Cultura Exportadora foi a baixa participação das micro e pequenas empresas no processo exportador

brasileiro, que gera grande concentração das exportações, seja sob a ótica de produtos ou empresas ou ainda mercados-alvo. As ações do Programa concentram-se fundamentalmente na sensibilização da classe empresarial para as vantagens da exportação e no fornecimento de informações sobre "como exportar". O objetivo é aumentar a participação daquele segmento nas exportações brasileiras e, conseqüentemente, alavancar o volume exportado. Outros problemas, como a alta burocracia alfandegária, a falta de informações sobre mercados-alvo e o difícil acesso ao financiamento, também comprometem o alcance dos objetivos, mas as ações de mitigação têm lugar em outros programas ou instituições.

No Plano Plurianual de 2004-2007 o programa teve como público-alvo empresas de pequeno porte com potencial exportador e profissionais das entidades parceiras, tendo como objetivo aumentar a participação das empresas de pequeno porte na pauta de exportações brasileiras e a base de empresas exportadoras, por meio da difusão da cultura exportadora; tendo como indicador a taxa de participação das microempresas e empresas de pequeno porte na pauta brasileira de exportações (percentagem).

No relatório técnico do MDIC em 2005, tínhamos a seguinte contextualização do programa:

O Brasil possui uma base restrita para exportação: são cerca de 18.000 empresas exportadoras. As microempresas e as empresas de pequeno porte também possuem baixa capacidade exportadora. Tal fato decorre de contato limitado com as áreas políticas, financeira, acadêmicas e mesmo empresarial para obter informações seguras sobre oportunidades de negócios. Torna-se fundamental uma maior difusão da cultura exportadora entre essas empresas por meio de capacitação contínua dos profissionais em Comércio Exterior e da elaboração e difusão de material técnico de qualidade para orientação do exportador.

Já no PPA de 2008-2011, o nome do programa, que nos anos anteriores era chamado apenas de “Cultura Exportadora”, foi alterado para “Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora”, aglutinando dois programas do PPA anterior e ampliando o público-alvo para os segmentos econômicos importadores e exportadores; potenciais e efetivos. O objetivo do programa era expandir as vendas externas brasileiras em quantidade, qualidade e variedade de produtos, mercados de destino e de empresas brasileiras participantes no mercado internacional; tendo como indicadores a Participação em Mercados de Destino Relevantes (índice de concentração) (número índice); Taxa de Participação de Produtos de Maior Valor Agregado no Valor Total das Exportações (percentagem); Taxa de Variação das Exportações Brasileiras (percentagem).

No Relatório de Avaliação do Plano Plurianual do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior de 2008 temos que:

O programa Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora vincula -se ao Objetivo Setorial de "Ampliar a participação

brasileira no mercado internacional e agregar valor à pauta de exportação" visando a reduzir a vulnerabilidade externa da economia brasileira pela ampliação do saldo da balança comercial e redução do déficit na balança de serviços.

Diversos fatores determinam o crescimento das exportações, dentre eles: a redução de encargos tributários; a eliminação de entraves burocráticos e a facilitação operacional; a ampliação do acesso e da quantidade de informações disponíveis ao exportador; o acesso a novos mercados; o desenvolvimento de setores com potencial de exportação; a desconcentração regional da base exportadora; a participação de micro, pequenas e médias empresas; a oferta de novos produtos na pauta de exportação; a eficácia na negociação de tratados internacionais de comércio nos âmbitos multilateral, hemisférico, regional e bilateral e a internacionalização de empresas brasileiras. Todos os fatores mencionados são alvos do programa supramencionado.

Durante o período examinado nesse capítulo (2000-2011), o apoio informacional e suporte técnico foram as principais ações para enfrentar a falta de cultura exportadora brasileira. A capacitação de profissionais de comércio exterior, edição e distribuição de material técnico para orientação ao exportador e a promoção de encontros de comércio exterior estiveram presentes em todos os planos de ação.

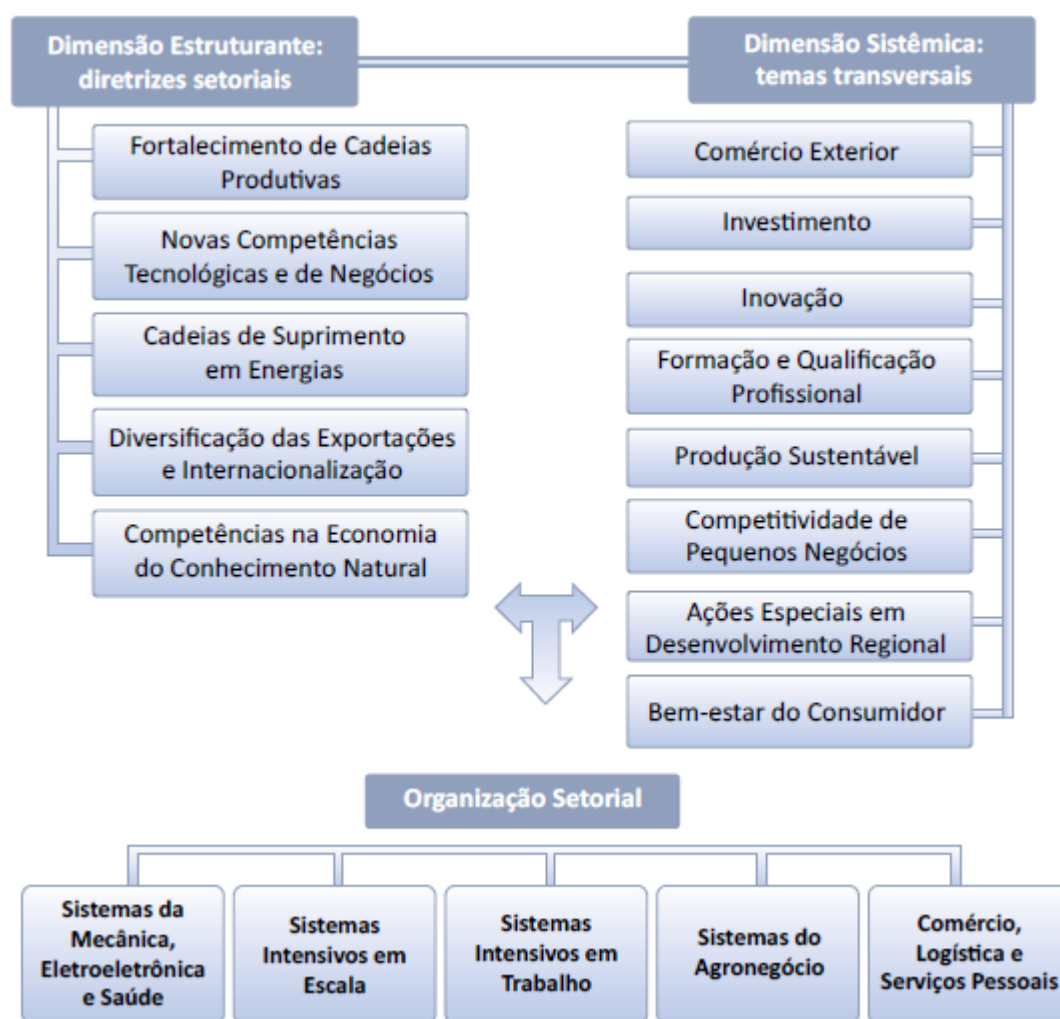
Podemos identificar pelas pautas anteriores à elaboração e lançamento do Plano Nacional da Cultura Exportadora, que o problema que a mesma visa resolver já era percebido pelo Governo Federal, sendo recorrentes as ações para mitigá-lo, mantendo clara a sua delimitação e seu plano de ação.

4.3.2 INSERÇÃO NA AGENDA

No dia 02 de agosto de 2011 foi lançado o Plano Brasil Maior, agenda formal governamental para as políticas política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período de 2011 a 2014, “focada no estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo” (BRASIL MAIOR).

O Plano era organizado em dimensões estruturantes, “voltada para a melhoria da eficiência produtiva, modernização tecnológica e aumento da produtividade do parque produtivo nacional em escala internacional” (ABDI), e dimensões sistêmicas, “de natureza horizontal e transversal, voltada para o aumento da eficiência econômica agregada da economia e para a evolução de conhecimentos estratégicos em direção à matriz tecnológica mundial” (ABDI), divididas setorialmente, como foi apresentada no modelo abaixo:

Figura 6– Organização do Plano Brasil Maior



Fonte: Brasil, (2011)

A dimensão estruturante Diversificação das Exportações e Internacionalização tinha os seguintes objetivos: Promoção de produtos manufaturados de tecnologias intermediárias e de fronteira intensivos em conhecimento; Aprofundamento do esforço de internacionalização de empresas via diferenciação de produtos e agregação de valor; Enraizamento de empresas estrangeiras e estímulo à instalação de centros de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no país.

A dimensão sistêmica Comércio Exterior elencava os seguintes objetivos: melhoria nos instrumentos financeiros e tributários de estímulo às exportações; defesa comercial, consolidação e harmonização de regras tarifárias; facilitação do comércio; estímulo à internacionalização de empresas nacionais visando à ampliação de mercados e o acesso a novas tecnologias; e atração de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas estrangeiras para o país.

Em linha com o que foi apresentado no Plano Brasil Maior, a política de Comércio Exterior do Plano Plurianual 2012-2015, chamado de Plano Mais Brasil, teve como principais objetivos a ampliação de empresas participantes de incentivos fiscais e creditícios, ampliação da atuação da Apex-Brasil e a simplificação de procedimentos aduaneiros.

O texto da política ressaltou que

grande parte das exportações está concentrada em poucas empresas, localizadas em pequeno número de Estados brasileiros. Ademais, em um contexto de menor crescimento das economias avançadas, de vigoroso crescimento do mercado interno e da forte competição de outros países em desenvolvimento, particularmente a China, o desafio de exportar produtos de maior valor agregado tem se tornado cada vez maior.

Para seguir essa política, o PROGRAMA: 2024 - Comércio Exterior foi inserido entre os programas finalísticos do Governo Federal. O programa apresentava os seguintes indicadores:

Quadro 3– Indicadores do PROGRAMA: 2024 - Comércio Exterior do PPA 2012-2015

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Contribuição das exportações ao PIB Brasileiro	%	01/01/2011	9,70
Corrente de comércio de bens	US\$ bilhão	01/01/2011	383,56
Exportação total de bens	US\$ bilhão	01/01/2011	201,92
Exportação total de serviços	US\$ bilhão	01/01/2011	30,07
Participação brasileira no comércio mundial	%	01/01/2011	1,36
Participação das exportações da indústria de alta e média-alta intensidade tecnológica nas exportações de produtos industriais	%	01/01/2011	35,50
Taxa de crescimento das exportações brasileiras de manufaturados e semi-manufaturados	%	01/01/2011	22,70
Taxa de crescimento das exportações de serviços, exceto serviços governamentais	%	01/01/2011	15,43
Taxa de participação das exportações amparadas pelo Regime Aduaneiro Especial de Drawback em relação ao valor total das exportações brasileiras	%	01/01/2011	25,50

Fonte: Brasil (2012)

E contava com 10 objetivos:

- 0802 - Intensificar e aprimorar os instrumentos de controle administrativos e de fiscalização aduaneira para o combate às práticas ilegais no comércio exterior;
- 0795 - Modernizar os sistemas informatizados de controle aduaneiro com vistas à simplificação, agilização, harmonização de rotinas e procedimentos e eficácia no combate às irregularidades e fraudes;

- 0805 - Fortalecer o Sistema de Defesa Comercial brasileiro, bem como estruturar novas formas de combate a práticas desleais de comércio;
- 0806 - Simplificar, modernizar e harmonizar normas, procedimentos e exigências relativos às operações de comércio exterior;
- 0807 - Aprimorar a política creditícia voltada ao comércio exterior a fim de incrementar a utilização dos instrumentos de financiamento e garantia oficiais à exportação, visando ao aumento da competitividade internacional das empresas brasileiras;
- 0808 - Promover a difusão da cultura exportadora nas Unidades da Federação, mobilizando e capacitando gestores públicos, empresários e profissionais de comércio exterior, com a finalidade de aumentar e qualificar a base exportadora;
- 0809 - Fortalecer a promoção comercial brasileira no exterior e diminuir o número de barreiras ao produto nacional, com ênfase na ampliação das exportações de bens e serviços, na diversificação da pauta exportadora e dos mercados-destino e na maior agregação de valor ao produto e serviço exportado;
- 0817 - Promover a efetiva implantação e funcionamento das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs), integrando ações públicas e privadas, com vistas ao crescimento das exportações e ao equilibrado desenvolvimento econômico e social do país;
- 0820 - Implantar, manter e aprimorar os sistemas de informação e gestão do comércio exterior, com vistas a conferir maior celeridade, simplificação e segurança aos processos;
- 0816 - Ampliar o acesso das exportações brasileiras a mercados prioritários por meio de novos acordos comerciais e da administração dos acordos existentes.

O objetivo 0808, referente à cultura exportadora, no qual o PNCE foi inserido, possuía as seguintes metas:

- Ampliar para 50 o número de núcleos operacionais do Projeto Extensão Industrial Exportadora (PEIEX);
 - Elaborar e implementar, em conjunto com as Unidades da Federação, Mapas Estratégicos de Comércio Exterior;
 - Elaborar estudos sobre a vocação exportadora de todos os estados brasileiros;
 - Implementar o Plano Nacional da Cultura Exportadora;
 - Lançar o Aprendendo a Exportar Versão 3;
 - Lançar 6 Aprendendo a Exportar Unidades da Federação;
 - Realizar anualmente, no mínimo, 24 treinamentos de comércio exterior, incluindo aspectos operacionais, financeiros, creditícios e de acesso a mercados, com pelo menos 450 participantes, entre gestores públicos, empresários, estudantes e profissionais de comércio exterior;
 - Lançar o Aprendendo a Exportar para a África.
- Através das seguintes iniciativas:
- 03A4 - Ampliação dos núcleos operacionais do Projeto Extensão Industrial Exportadora (PEIEX) de modo a atingir mais empresas nos estágios iniciais da maturidade exportadora;
 - 03A5 - Capacitação de empresários, gestores públicos e profissionais de comércio exterior;
 - 03A8 - Desenvolvimento do Sistema de Informações Gerenciais para dar apoio ao Plano Nacional da Cultura Exportadora e às Agendas de Trabalho com os estados;
 - 03A9 - Divulgação e marketing das ferramentas, sítios e ações de apoio ao comércio exterior;
 - 03AB - Elaboração de material informativo sobre o comércio exterior de serviços, inclusive série 'como exportar serviços' e mapa geográfico do comércio exterior de serviços no Brasil;

- 03AD - Estabelecimento de parcerias com Organismos Internacionais de Cooperação, visando ao apoio às ferramentas de promoção da cultura exportadora e intercâmbio de experiências com outros países em desenvolvimento, em especial, na América Latina;
- 03AF - Identificação de entraves à exportação de serviços e elaboração de medidas de estímulo às vendas externas;
- 03AI - Implementação do Plano Nacional da Cultura Exportadora;
- 03AM - Realização de estudos estratégicos de inteligência comercial que apoiem as empresas brasileiras na sua tomada de decisão com relação à exportação e internacionalização.

Conforme as informações apresentadas até aqui, podemos considerar que a agenda de comércio exterior brasileira continuou a tratar dos problemas já antes identificados e tratados nas agendas formais governamentais anteriores, sendo assim, os atores governamentais já estavam convencidos da necessidade de seu enfrentamento. A continuidade do governo de situação foi um fator que também auxiliou para a definição da agenda, dando continuidade às medidas que já vinham sendo adotadas.

Podemos identificar em relação aos Planos Plurianuais anteriores, um avanço na temática de Comércio Exterior, com a junção e ampliação dos programas na agenda formal. Tomando como exemplo a transição entre o PPA de 2004-2007 e o de 2008-2011, no qual dois programas separados foram unidos, conforme explicitado no capítulo anterior, podemos identificar que essa tendência se manteve.

Em relação à cultura exportadora, o tema perdeu seu status de programa finalístico no PPA 2012-2015, sendo inserido em um programa finalístico mais abrangente e dividindo espaço na agenda com demais ações voltadas ao comércio exterior, que ganharam mais destaque. Apesar disso, as atividades de seu campo de atuação foram ampliadas, não sendo esse fato algo negativo para a continuidade do tema na agenda, e sim reflexo do ganho de importância do comércio exterior no planejamento governamental.

4.3.3 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS E TOMADA DE DECISÃO

O Plano Nacional da Cultura Exportadora nasceu como uma alternativa para atender ao objetivo de desenvolver e difundir a cultura exportadora, assunto que já vinha sendo trabalhado anteriormente através de políticas informacionais e de suporte técnico. Este objetivo historicamente teve como indicador a ampliação do número de empresas exportadoras, principalmente as micro e pequenas, e, embora possua clareza na observação do indicador, há uma dificuldade na mensuração da efetividade das

políticas, pelo fato de a atividade exportadora englobar uma série de variáveis que estão além do papel da política em si.

Levando em conta o âmbito em que a política está inserida, com baixo conflito entre os atores envolvidos, pois não há desfavorecidos com a aplicação de tais políticas, e conforme a teoria apresentada, o conteúdo da mesma é eminentemente técnico, porém sem o caráter regulatório das demais políticas de comércio exterior exercidas pelo governo.

Sendo assim, as alternativas a serem geradas são eminentemente técnicas, sendo o campo metodológico o principal ponto para a elaboração, e o mecanismo utilizado pela política não influencia o comportamento diretamente, mas aplica soluções práticas que venham a influenciar comportamento de forma indireta.

No caso da política estudada, a mesma teve como função organizar as atividades de diversas instituições – públicas e privadas; nacionais, estaduais e regionais – que atuam no fomento às exportações brasileiras, visando a harmonização e otimização dos esforços dessas entidades, sendo que a participação de cada uma das instituições se deu de forma voluntária.

Tendo um público-alvo bem definido, a definição quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem é um ponto crucial para a eficácia da política em questão, visto que a adesão das instituições se dá de forma voluntária, e o executor da política não possui a capacidade de influenciar comportamento de forma direta, dependendo fundamentalmente do interesse dos atores envolvidos em realiza-la.

Abaixo temos uma tabela, feita com base nas instituições constituintes no ano inicial da política, um resumo de seu principal papel no comércio exterior brasileiro:

Quadro 4– Instituições constituintes do Plano Nacional da Cultura Exportadora em 2012

Órgão	Função
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Órgão regulatório.
APEX BRASIL – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos	Atua na promoção da internacionalização das empresas brasileiras.
BASA – Banco da Amazônia	Prestador de serviços de câmbio e antecipação de crédito.

Órgão	Função
BB – Banco do Brasil	Promove linhas de financiamento governamentais específicas para a exportação.
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Promove linhas de financiamento governamentais específicas para a exportação.
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul	Banco de desenvolvimento, financia empresas de sua região.
CAIXA – Caixa Econômica Federal	Prestador de serviços de câmbio e antecipação de crédito.
CNI – Confederação Nacional da Indústria	Órgão de classe das indústrias, atua no apoio técnico e representação das mesmas.
CORREIOS – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	Prestadora de serviços logísticos, possui programas específicos para importação e exportação.
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras	Órgão de classe, representa as cooperativas brasileiras.
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa	Suporte técnico para micro e pequenas empresas.
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial	Capacitação técnica.
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial	Capacitação técnica.
SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus	Zona industrial com benefícios fiscais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base no Modelo Incrementalista apresentado na fundamentação teórica, listamos abaixo as atividades realizadas no campo da cultura exportadora para tentarmos entender de que forma foi feita a tomada de decisão por essa alternativa:

Quadro 5– Atividades de cultura exportadora realizadas por ano

ATIVIDADE	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2012-2015
Capacitação de profissionais de comércio exterior;	X	X	X	X
Edição e distribuição de material técnico para orientação ao exportador;	X	X	X	X
Formação de negociadores em comércio exterior;	X			
Promoção de Encontros de Comércio Exterior – ENCOMEX,	X	X	X	
Apoio Tecnológico a Pequenas e Médias Empresas Exportadoras;			X	
Capacitação de Técnicos em Negociações Internacionais de Serviços			X	
Portal do Exportador			X	
Primeira Exportação			X	
Divulgação e marketing das ferramentas, sítios e ações de apoio ao comércio exterior				X
Ampliação dos núcleos operacionais do Projeto Extensão Industrial Exportadora (PEIEX)				X
Estabelecimento de parcerias com Organismos Internacionais de Cooperação, visando ao apoio às ferramentas de promoção da cultura exportadora e intercâmbio de experiências com outros países em desenvolvimento, em especial, na América Latina				X
Implementação do Plano Nacional da Cultura Exportadora				X
Desenvolvimento do Sistema de Informações Gerenciais para dar apoio ao Plano Nacional da Cultura Exportadora e às Agendas de Trabalho com os estados				X
Realização de estudos estratégicos de inteligência comercial que apoiem as empresas brasileiras na sua tomada de decisão com relação à exportação e internacionalização				X

ATIVIDADE	2000- 2003	2004- 2007	2008- 2011	2012- 2015
Identificação de entraves à exportação de serviços e elaboração de medidas de estímulo às vendas externas;				X

Fonte: Elaboração do autor com base em Brasil (2000;2004;2008;2011)

Com base na tabela apresentada, identificamos um progressivo aumento das atividades executadas no âmbito da Cultura Exportadora. Notamos que os incrementos realizados no PPA 2008-2011 visaram ampliar o leque de atuação do governo, com a criação do Portal do Exportador e do programa Primeira Exportação.

No PPA 2012-2015 podemos identificar que, além da continuidade e aproveitamento das atividades de apoio técnico e informacional, foram criadas também atividades de suporte, como a divulgação e marketing das ferramentas, e atividades visando identificar novas possibilidades de atuação, como as parcerias internacionais e a identificação de entraves à exportação de serviços.

Concluimos que o Plano Nacional da Cultura Exportadora foi uma alternativa escolhida de modo a estruturar as já aplicadas e a exercer também o papel de articulador, unindo entidades que já atuavam de forma dispersa, para, dentro da metodologia, oferecer e organizar as atividades visando um maior acesso e conhecimento do empresariado brasileiro, potencializando sua atuação.

4.3.4 IMPLEMENTAÇÃO

4.3.4.1 MODO DE IMPLEMENTAÇÃO ANTES DO PLANO NACIONAL DAS EXPORTAÇÕES

O Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE), até o ano de 2014 era implementado da seguinte maneira: as entidades nacionais constituintes do Plano consolidavam uma série de atividades voltadas a difusão da cultura exportadora; tais atividades eram ofertadas aos representantes governamentais de cada estado, que devolviam com as demandas de seus estados; as instituições ajustavam as demandas de acordo com sua capacidade operacional, e então as atividades eram ajustadas em um documento geral, para orientar a execução do PNCE.

Para auxílio na coordenação das atividades, eram elaborados mapas estratégicos e planos de ação. Os Mapas Estratégicos e Planos de Ação traçavam o perfil exportador

de cada estado, buscando identificar novos mercados para os produtos que já são exportados pelas empresas do estado, e apresentavam mercados potenciais para os produtos que ainda não eram exportados, mas que apresentavam potencial para serem exportados

As reuniões aconteciam em Brasília, e eram chamadas de Reunião dos Pontos Focais e Entidades Parceiras, no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e contavam com representantes das entidades parceiras do plano e representantes dos governos estaduais, que eram os encarregados de coordenar as atividades do PNCE em seus respectivos estados. As apresentações do Plano Nacional da Cultura Exportadora também eram feitas pelo MDIC, em eventos realizados pelos estados, conforme relatos abaixo, tendo como fonte as notícias dos órgãos oficiais das entidades participantes, replicadas pelo site ComexData:

4.3.4.1.1 REUNIÕES EM BRASÍLIA

30 de janeiro de 2012

A implementação do Plano Nacional da Cultura Exportadora começa a partir de reunião, realizada no dia 30 de janeiro de 2012, entre os entes nacionais participantes, visando consolidar a estratégia da mesma, que se deu através da elaboração de uma matriz com 99 ações e projetos ofertados pelas entidades aos governos estaduais e consolidando os mapas estratégicos de cada estado.

22 de agosto de 2012

No dia 22 de agosto de 2012 foi realizada a reunião do Conselho Nacional de Secretários de Desenvolvimento Econômico (Consedic). Esse conselho reúne os secretários da Indústria, Comércio e Desenvolvimento Econômico de todos os Estados e do Distrito Federal e tem como objetivo coordenar os interesses comuns junto aos poderes Executivo e Legislativo, bem como estimular a trocar de projetos desenvolvidos pelos estados.

Nesta reunião o Plano Nacional da Cultura Exportadora foi apresentado aos representantes estaduais, junto com a entrega dos Mapas Estratégicos de cada estado, contando com número considerável de empresas exportadoras ou com potencial exportador e em que há ambiente institucional favorável para o comércio exterior, caso de Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Os

estados Acre, Alagoas, Amapá, Paraíba, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins possuíam um número reduzido de empresas exportadoras e institucional em desenvolvimento e receberam Planos de Ação.

Figura 7- Reunião do Conselho Nacional de Secretários de Desenvolvimento Econômico (Consedic) em 22 de agosto de 2012



Fonte: Infonet (2012).

15 de maio de 2013

No dia 15 de maio de 2013, representantes das 23 Unidades da Federação e das 15 instituições parceiras do Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) estiveram reunidos para o lançamento de 15 mapas estratégicos e 8 planos de ação. O Rio de Janeiro aderiu o PNCE em 2013, e esteve prevista a adesão também do Mato Grosso do Sul no mesmo ano. Estiveram previstas 590 ações para o ano de 2013.

12 de agosto de 2013

No dia 12 de agosto de 2013 foi realizada a sétima reunião entre os representantes dos governos estaduais e das instituições parceiras. Os representantes dos estados receberam informações referentes às atividades previstas pelas instituições parceiras do PNCE para 2014.

Foram escolhidas 89 ações a serem ofertadas aos estados, para que os mesmos encaminhassem as demandas ao MDIC até o dia 13 de setembro. Após a resposta das instituições, o MDIC gerará o documento final com o planejamento de 2014.

Participaram do encontro representantes de 24 estados (AC, AL, AP, AM, BA, CE, ES, GO, MA, MT, MS, MG, PA, PR, PE, PI, RJ, RN, RS, RO, RR, SE, SC e TO) e de 15 instituições parceiras - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e

Investimentos (Apex Brasil), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Banco da Amazônia (Basa), Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Caixa Econômica Federal, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Sebrae, Senac, Empresa de Correios e Telégrafos (ETC), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério das Relações Exteriores (MRE).

11 de novembro de 2013

No dia 11 de novembro de 2013, durante a 8ª Reunião dos Pontos Focais e Entidades Parceiras, no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), foram delineadas 508 ações para o ano de 2014. As ações foram selecionadas entre 911 propostas solicitadas ou demandadas pelos 24 estados participantes e pelas 15 instituições parceiras. Dentre as novidades para o ano de 2014 estão o lançamento de um site específico para reunir as informações do plano, a realização de oficinas para capacitação de técnicos dos governos estaduais que lidam com o tema de comércio exterior e o levantamento de casos de sucesso no auxílio a empresários.

4.3.4.1.2 APRESENTAÇÃO DO PNCE NOS ESTADOS

9 de agosto de 2012

No dia 09 de agosto de 2012, a então secretária de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Tatiana Lacerda Prazeres, e o governador do Espírito Santo na ocasião, Renato Casagrande, apresentaram o primeiro Mapa Estratégico do Comércio Exterior do PNCE, sendo o Espírito Santo o primeiro estado beneficiado pelo programa.

A apresentação aconteceu durante o Encontro de Comércio Exterior Empresarial (Encomex Empresarial), no Centro de Convenções de Vitória, que teve como objetivo expandir a pauta brasileira de exportação em quantidade, qualidade e variedade de produtos e mercados.

31 de agosto de 2012

No dia 31 de agosto de 2012 o Plano Nacional da Cultura Exportadora foi apresentado a empresários do Piauí, na Federação das Indústrias do Estado do Piauí

(Fiepi), pela então secretária de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Tatiana Lacerda Prazeres.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (Sedet) do Governo do Piauí elaborou o Mapa Estratégico da Cultura Exportadora com as ações a serem desenvolvidas, elencando os seguintes setores prioritários: algodão, apicultura, artesanato, cachaça, cajucultura, carnaúba, confecção, gemas e joias, grãos, e metal mecânico.

23 de outubro de 2012

No dia 23 de outubro de 2012, o Plano Nacional da Cultura Exportadora foi apresentado Escola de Administração do Amapá (EAP), pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e o Governo do Amapá, por meio da Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Mineração (Seicom), a cinquenta empresários e representantes dos parceiros do programa no estado.

26 de fevereiro de 2014

No dia 26 de fevereiro de 2014 o então secretário de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Daniel Godinho, palestrou sobre o Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) na Federação das Indústrias do Estado de Rondônia (Fiero).

Na solenidade foram exibidas as atividades previstas para Rondônia no ano, como a realização de palestras sobre linhas de crédito à exportação, e sobre financiamento para Micro, Pequenas e Médias Empresas; a Feira do Circuito Moda; a participação de exportadores na Feira de Hannover, na Alemanha e atividades do Exporta Fácil, dos Correios. Os setores estratégicos elencados foram: a agroindústria, com foco na produção e comercialização de café, feijão, milho, soja, cacau e arroz; o setor energético; a mineração; a pecuária, tanto o gado de corte como leiteiro; o pescado; as rotas de integração logísticas; e o turismo.

4.3.4.2 MODO DE IMPLEMENTAÇÃO DEPOIS DO PLANO NACIONAL DAS EXPORTAÇÕES

No dia 24 de julho de 2015 foi lançado o Plano Nacional das Exportações (PNE), visando unificar ações e estratégias para a exportação de bens e serviços. O PNCE foi inserido no Plano e sofreu algumas mudanças em sua execução:

Cultura Exportadora: o Governo reforçará sua atuação regional para desenvolver e difundir a cultura exportadora nos estados. Para tanto, lançará o novo Plano Nacional da Cultura Exportadora, a partir da reformulação e implementação de estratégias e iniciativas do Governo Federal, em conjunto com os estados da Federação e com a colaboração de instituições privadas, no sentido de ampliar, consolidar e qualificar a base exportadora brasileira em todas as cinco regiões do País.

[...]

Cultura Exportadora

- Lançar o novo Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE).
- Definir o referencial estratégico das políticas de apoio à exportação, explicitando seus objetivos e metas.
- Criar comitês estaduais para: i) melhorar governança e diálogo com os atores envolvidos no PNCE; ii) realizar diagnósticos setoriais da atividade exportadora nos estados; iii) selecionar as empresas a serem acompanhadas pelo Plano; iv) monitorar e avaliar as atividades do PNCE.
- Realizar ações continuadas e específicas de apoio às exportações nos estados brasileiros, de forma a melhor atender às necessidades de cada um.

Com o advento do PNE, o PNCE mudou sua forma de atuação. Se antes as ações eram deliberadas somente entre representantes dos órgãos nacionais e os representantes do governo estadual, agora as deliberações seriam feitas a partir de Comitês Gestores estaduais, composto por representantes de instituições locais, dando maior importância aos mesmos, transformando o PNCE em um “braço do PNE nos estados”. Abaixo podemos evidenciar os lançamentos do “novo PNCE”:

5 de agosto de 2015

No dia 5 de agosto de 2015 o novo PNCE foi lançado em Minas Gerais, sendo o primeiro estado a receber o Comitê Gestor do PNCE, responsável por monitorar a performance do programa com as empresas do estado. Inicialmente, 2 mil empresas de 15 setores econômicos foram diagnosticadas como aptas a participar do programa.

6 de outubro de 2016

No dia 6 de outubro de 2015 foi lançado o Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) em São Paulo. Na ocasião foi definido como próximo passo a formação de um comitê em São Paulo para definir ações a serem adotadas e monitorar as metas, definindo os setores a serem apoiados na exportação.

No mesmo evento foi assinado um convênio de cooperação técnica entre a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e a Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (Investe SP), estabelecendo uma parceria para o desenvolvimento de ações conjuntas voltadas para o aumento da competitividade e internacionalização das empresas paulistas, contribuindo para o aumento das exportações do Estado.

17 de novembro de 2015

No dia 17 de novembro de 2015 foi lançado o PNCE em Pernambuco. Foram delineadas 250 empresas de pequeno e médio porte, dos setores de artefatos de couro, bebidas, joias e biojoias, metalmecânico, higiene e limpeza, alimentícios, borracha e plástico, fármaco-químicos (dermocosméticos), biotecnológicos, vestuários e acessórios, TI e economia criativa, que terão acesso a diagnóstico de produtos e serviços, consultoria de inteligência comercial, rodadas de negócios com compradores estrangeiros e participação em missões comerciais.

10 de dezembro de 2015

Foi lançado no dia 10 de dezembro de 2015, no Rio Grande do Sul, o Plano Nacional da Cultura Exportadora. O Rio Grande do Sul foi o quarto estado a receber o Comitê Gestor do PNCE, que será responsável por monitorar a performance do programa com as empresas locais.

Foram escolhidas inicialmente 500 empresas de setores econômicos como: vitivinicultura, calçados e partes de calçados, metalmecânico, móveis, frutas, agronegócio, químicos e equipamentos.

Dentre os órgãos regionais integrantes do Comitê estavam o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS), a Agência Gaúcha do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), o BANRISUL, o BRDE, a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), a Federação do Comércio de Bens e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul (FECOMÉRCIO) e a Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul (FEDERASUL).

4.3.4.3 AS AÇÕES DO PLANO NACIONAL DA CULTURA EXPORTADORA

As ações do Plano Nacional da Cultura Exportadora foram voltadas para a capacitação das empresas nacionais, através de cursos e seminários, e apoio técnico, como no caso de apoio em feiras de negócios internacionais e consultorias técnicas.

Abaixo podemos ter uma amostra do conteúdo das ações realizadas pelo MDIC e pelas entidades parceiras no âmbito do Plano Nacional da Cultura Exportadora, tanto antes quanto depois da inclusão do PNCE no Plano Nacional das Exportações:

4.3.4.3.1 BALANÇO DAS ATIVIDADES EM 2012

No primeiro ano de atividades do Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) foram realizadas, em 24 estados, 254 atividades como cursos de capacitação, oficinas, seminários, consultorias, assessorias técnicas, entre outras. Dentre as atividades realizadas estiveram:

- Treinamentos em exportação básica, feitos pela Suframa e pelo MDIC, em Boa Vista, Roraima;
- Capacitação para 40 empresários de pequenas e médias empresas da Bahia, feita pelo Sebrae, na oficina "Planejando para Internacionalizar";
- Cursos realizados pelo Banco do Brasil (sobre carta de crédito, financiamento, serviço online BB e proteção financeira) para 82 empresas do Espírito Santo;
- Projetos de capacitação para cooperativas vinculadas às atividades com potencial exportador em 2013, da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), em seis estados, com o objetivo de aumentar a participação do setor nas exportações brasileiras;
- Seminário "O BNDES mais perto de você" realizado em Teresina, no Piauí, para 200 pessoas;
- Consultoria para certificação de processos e produtos para 60 empresas dos setores têxtil e de confecções e de tecnologia da informação, organizada pelo Senai;
- Encomex Empresarial Bento Gonçalves, no Rio Grande do Sul, com mais de 1.300 participantes, e o Encomex Empresarial Vitória, no Espírito Santo, que reuniu mais de 800 pessoas;
- Feiras como a Fispal Food, em São Paulo, Fashion Rio, no Rio de Janeiro, e Canton Fair, na China, para empresários de Alagoas, por meio de ações da Apex-Brasil e da CNI;
- Missão Empresarial a Angola, organizada pela Apex-Brasil com representantes da Bahia;
- 50º Agroex (Seminário de Agronegócio para Exportação) realizado pelo Mapa em Rio Verde, Goiás;
- Feira Expocomer, no Panamá, Expoalimentaria, no Peru, e Expocruz, na Bolívia, organizados pela CNI para empresas de Rondônia.

4.3.4.3.2 PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES DE MINAS GERAIS EM 2015

O PNCE é desenvolvido em cinco etapas, contando com três temas transversais para o direcionamento das empresas: financiamento, qualificação e gestão. Abaixo temos algumas das ações que foram previstas para Minas Gerais em 2015:

SENSIBILIZAÇÃO

Banco do Brasil: capacitação em negócios internacionais. Fundamentos de comércio exterior, exportação, financiamento à exportação, câmbio, entre outros;

Correios: palestra, curso e consultoria sobre o programa Exporta Fácil;

CNI/Fiemg: eventos de sensibilização em internacionalização de empresas;

MDIC: promoção de treinamento em exportação para empresas pequeno porte. Oficina sobre os programas Vitrine do Exportador, Aliceweb e Radar Comercial.

INTELIGÊNCIA COMERCIAL

Apex-Brasil: apresentação do perfil exportador de Minas Gerais;

Inmetro: treinamento sobre barreiras técnicas no Mercosul;

MDIC: treinamento do Capta - para que as empresas aprendam a utilizar as preferências tarifárias previstas em acordos comerciais assinados pelo Brasil.

ADEQUAÇÃO DE PRODUTOS E PROCESSOS

INPI: Propriedade Intelectual para empresas exportadoras;

Sebrae: SEBRAEtec - promove o acesso de pequenos negócios a soluções em sete áreas de conhecimento da inovação: design; produtividade; propriedade intelectual; qualidade; inovação; sustentabilidade; e tecnologia da informação e comunicação.

MCTI: Sibratec - o Sistema Brasileiro de Tecnologia tem como objetivo apoiar o desenvolvimento tecnológico das empresas brasileiras, bem como melhorar a qualidade dos produtos colocados nos mercados interno e externo. Dá condições para o aumento da taxa de inovação dessas empresas e, assim, contribui para o aumento do valor agregado de faturamento, produtividade e competitividade no mercado.

PROMOÇÃO COMERCIAL

Apex-Brasil: oficinas de Negócios Brasil Trade;

CNI/Fiemg: Projeto Comprador Internacional e Projeto Comprador Minas Trend Preview;

MRE: videoconferência com os Setores de Promoção Comercial (Secoms) das embaixadas dos mercados prioritários para entender quais são as peculiaridades do país para a entrada de produtos brasileiros.

COMERCIALIZAÇÃO

Sebrae: curso 'Condições de Venda para os Mercados Externos'; e curso 'Procedimentos para Exportação';

Senac: curso de aperfeiçoamento sobre desembaraço aduaneiro; Banco do Brasil: capacitação sobre cartas de crédito e financiamento às exportações.

4.3.5 AVALIAÇÃO E ENCERRAMENTO

Os relatórios de avaliação do Plano Plurianual dos anos de 2012, 2013 e de 2014 resumiram-se a apontar as principais ações e descrever os resultados das atividades no ano, estimando a porcentagem de realização da mesma, como podemos observar abaixo:

2012

Das 376 ações previstas no PNCE para 2012, 268 foram realizadas até 31 de outubro de 2012, o que representa 71,2% das atividades previstas nos estados.

Em 2012, consideram-se cumpridas 90% das atividades previstas para implantação do Plano Nacional da Cultura Exportadora.

2013

Foram realizadas 382 das 590 atividades previstas, correspondentes a 64,72% do total planejado. Cabe ressaltar que 55% das atividades previstas para o ano ficaram concentradas no segundo semestre, devido principalmente a eventos que restringiram a realização das atividades durante a primeira metade do ano, em especial a Copa das Confederações.

2014

Até o dia 31/12/2014 foram realizadas 213 do total de 499 atividades previstas, correspondentes a 42,77% do total planejado. Foram canceladas 125 atividades e 161 atividades ainda estão pendentes de informação.

No ano de 2015 foi realizado um balanço mais amplo, comentando as mudanças após a inserção no Plano Nacional das Exportações:

Em 2015, o PNCE foi inserido no contexto do Plano Nacional de Exportações (PNE), como uma de suas vertentes de atuação, e recebeu uma série de ajustes e aperfeiçoamentos com o objetivo de proporcionar uma melhor definição das atividades necessárias às empresas e, também, com o propósito de encadear e organizar estas atividades de acordo com o conceito de “trilha de internacionalização”. Essa metodologia possibilitará um melhor rendimento do PNCE como um todo, na medida em que as empresas terão acesso a atividades adequadas ao estágio em que se encontram no momento em que ingressarem na referida “trilha de internacionalização” e, também, permitirá por parte da instituição gestora do PNCE, dos estados e instituições participantes, um melhor acompanhamento e interação com as empresas e respectivos setores. Paralelamente, está sendo elaborado pelo MDIC um sistema informatizado que possibilitará a gestão e o acompanhamento do PNCE de acordo com esta nova metodologia.

As mudanças com a criação de comitê gestores, visaram melhorias no PNCE. As principais funções dos comitês são:

- i) melhorar governança e diálogo com os atores envolvidos no PNCE; ii) realizar diagnósticos setoriais da atividade exportadora nos estados; iii) selecionar as empresas a serem acompanhadas pelo Plano; e iv) monitorar e avaliar as atividades do PNCE.

A inserção do PNCE no PNE garantiu a continuidade da política para o PPA 2016-2019, destacando a sua importância na agenda de políticas públicas do comércio exterior brasileiro:

O novo PPA 2016-2019 também traz como um de seus objetivos "consolidar e ampliar a base exportadora em todas as regiões do Brasil". Para isso, utilizará como base o PNCE. Tal Plano, que é um dos instrumentos para a implantação do Plano Nacional de Exportações (PNE), assentará os alicerces para a reformulação e implementação de estratégias e iniciativas do governo federal, em conjunto com os estados da Federação e com a colaboração com instituições privadas, e, por isso, tem abrangência horizontal.

Nota-se que o único parâmetro avaliativo utilizado foi o de eficiência administrativa, mensurando a porcentagem dos eventos realizados em relação aos planejados. Embora houvesse a criação de mapas estratégicos com relação de empresas e setores, aparentemente nenhum desses dados foi utilizado para medir os resultados de alcance da política.

Os indicadores mensurados como resultados das políticas públicas foram feitos de forma globalizada, contendo todo leque de ações do programa de comércio exterior, tornando dificultosa a mensuração real da efetividade das ações do PNCE no conjunto das políticas públicas.

A inserção em uma política mais abrangente, aliado a mudança realizada em sua implementação, reforça a vontade governamental da continuidade do programa, maturando o Plano e avaliando as oportunidades que o PNCE pode oferecer na realização global da política de comércio exterior brasileira.

4.3.6 SÍNTESE DOS RESULTADOS FINAIS

Comparando o panorama das exportações com o levantamento dos pontos fracos feitos pelo Governo Federal, notamos a inclusão de temas relevantes, como a concentração das exportações em poucos estados, o pouco valor agregado das exportações brasileiras e a baixa participação das exportações no PIB. Notou-se também uma discrepância entre os dados apresentados no trabalho e os indicadores de referência na agenda (variação pequena no índice de participação nas exportações mundiais e relevante na porcentagem das exportações no PIB brasileiro).

As etapas de formulação de alternativas e tomada de decisão, como não se teve acesso às reuniões internas dos formuladores e tomadores de decisão, se deu através de uma análise subjetiva, com base no material estudado e na literatura disponível para análise. Optou-se por analisar o contexto em que a política estava inserida para concluir de que modo a alternativa foi gerada. Foi feita uma classificação de cada autor participante de acordo com o seu papel principal no comércio exterior.

Foi utilizado o modelo incrementalista para compreender como aconteceu a tomada de decisão. Analisando a progressão de ações do Governo Federal no tema estudado, foi o embasamento que melhor permitiu uma conclusão de como a tomada de decisão foi feita, com base no material e na literatura disponível.

Foram notadas duas formas distintas de se implementar a política estudada. Uma antes e outra depois da concepção do Plano Nacional das Exportações. A primeira delas era altamente concentrada nas instituições nacionais, tendo os estados da federação somente a representação de seu representante do governo do estado, sendo a lógica representada por um casamento entre as ofertas de serviços das instituições e a demanda dos governos estaduais, com reuniões acontecendo somente em Brasília.

Já na segunda forma, a implementação era deliberada através de comitês gestores estaduais, sendo assim, os atores estaduais ganharam maior destaque na implementação da política, permitindo uma maior aproximação entre eles, gerando uma participação maior e ganhando mais destaque que no formato anterior. Como esse novo formato foi lançado no final do período estudado, não se pode analisar de forma mais concisa a atuação dos comitês gestores, porém destaca-se no texto a formação do comitê gestor do Rio Grande do Sul, demonstrando a ampla gama de atores estaduais que foram incluídos na política.

Quanto à avaliação do plano, notou-se apenas o relato do que havia sido executado no ano, com algumas ações mais relevantes, e um balanço simplificado das ações planejadas vs realizadas. Foi sentida a falta de avaliação de outros fatores, como por exemplo o número de empresas atendidas no período, dentre outras métricas envolvendo as empresas exportadoras.

São encontradas menções a elaboração de um sistema de informações para suporte à gestão do PNCE, no entanto não houve nenhum resultado prático da utilização do mesmo nos relatórios de avaliação nem da execução do plano.

A continuidade do PNCE no ciclo governamental subsequente demonstrou o potencial identificado pelo Governo Federal, aplicando mudanças para melhorá-lo, como a troca na dinâmica de execução através dos comitês gestores e a inclusão no Plano Nacional das Exportações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal do presente trabalho foi analisar o ciclo de política pública do Plano Nacional da Cultura Exportadora no período 2012-2015. Para tal foram utilizados os documentos oficiais do Governo Federal e notícias dos órgãos participantes da política, fundamentando as análises na teoria disponível sobre o tema de análise de políticas públicas, políticas públicas voltadas à exportação.

Na apresentação dos resultados, nota-se que a política em questão é uma continuidade de ações que já haviam sendo realizadas desde 2000, tendo o fundamento do problema sofrendo alterações no decorrer do tempo.

A formulação das alternativas a serem executadas em cada Plano Plurianual são delineadas através de uma política industrial elaborada normalmente ano anterior, que diagnostica o cenário, definindo as ameaças e oportunidades a serem trabalhadas nos anos subsequentes.

O aumento do número de micro, pequenas e médias empresas exportadoras entre 2012 e 2015 demonstra que política adotada está surtindo efeito, visto que mais empresas veem oportunidades na atividade exportadora e conseguem exportar de fato, tendo o suporte informacional e apoio técnico um papel fundamental nesse contexto.

Concluiu-se que o presente trabalho alcançou os objetivos propostos, utilizando-se das fontes oficiais governamentais para compreender como deu-se o ciclo de política pública do Plano Nacional da Cultura Exportadora. Como sugestões para trabalhos futuros, indica-se o estudo da atuação e interação dos atores envolvidos na política a nível estadual; estudo de caso com empresas que participaram das ações do PNCE, verificando a real efetividade da política em questão; pesquisa do conhecimento do empresariado à cerca da política em questão, bem como o estudo de outras políticas com a mesma metodologia utilizada, permitindo uma dimensão global da atuação governamental em diversos temas além do comércio exterior.

REFERÊNCIAS

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La hechura de las políticas**. México: Porrúa, 1992.

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. **Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão**. Agenda Política, [São Carlos], v. 3, n. 2, p.12-42, 2015. Disponível em: <
<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/67>>

ALCÂNTARA, Juciara Nunes de et al. **FATORES DETERMINANTES DA UTILIZAÇÃO DE PROGRAMAS DE APOIO À EXPORTAÇÃO: EVIDÊNCIAS DE PME'S DO ESTADO DE MINAS GERAIS**. Revista de Administração Faces Journal, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p.116-132, set. 2015. Disponível em: <
<http://www.fumec.br/revistas/facesp/article/view/2414/1785>>

ALLISON, G. T. **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. Boston: Harper Collins, 1971. 338p.

ALYRIO, Rovigati Danilo, **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Administração**. Volume único. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009. Disponível em:
 <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2021931/mod_folder/content/0/Livro%20M%C3%A9todos%20e%20Pesquisa%20em%20Administra%C3%A7%C3%A3o.%20Rovigati%20Danilo%20Alyrio.pdf>

ANDRADE, 2011, Pedro Henrique Gandra Pia de. **Política doméstica e política internacional: a institucionalidade da política brasileira de comércio exterior**. 2011. 99 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo Puc-sp, São Paulo, 2011. Disponível em:
 <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93742/andrade_phgp_me_mar.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Apex-Brasil. **PRECISA DE APOIO PARA INSTALAÇÃO NO EXTERIOR?** Disponível em: < <http://www.apexbrasil.com.br/precisa-de-apoio-para-instalacao-no-exterior>

Apex-Brasil. **Qualifique Sua Empresa - PEIEX**. Disponível em: <
<http://www.apexbrasil.com.br/qualifique-sua-empresa-peiox>>

ARRETCHE, Marta. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15981.pdf>>

BACHRACH, Peter; BARATZ Morton S. **Power and poverty: theory and practice**. New York: Oxford University Press, 1970.

Banco do Brasil. **ACC e ACE**. Disponível em: <<http://www.br.ccb.com/menu/Cambio-e-Comercio-Exterior/Credito-e-Financiamento--Exportacao/ACC-e-ACE-34>>

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Como funciona o apoio à exportação**. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/exportacao/como-funciona-apoio-exportacao>>

Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1083/1/BNDES%20em%20um%20Brasil%20em%20transi%C3%A7%C3%A3o-final_P.pdf>

Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: 2002. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2064/1/Livro%20completo_O%20desafio%20das%20exporta%C3%A7%C3%B5es_P.pdf>

BAUMGARTNER, Frank R & JONES, Bryan D. (1993), **Agendas and instability**, in American politics. Chicago, University of Chicago Press.

BLUMENSCHIN, F.; LEON, F. L. **Uma análise do desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil**. In: PINHEIRO, A. C. et al. O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2064/1/Livro%20completo_O%20desafio%20das%20exporta%C3%A7%C3%B5es_P.pdf>

BONELLI, R.; VEIGA, P.M.; BRITO, A.F. **A Política Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: rumos e indefinições**. Texto para Discussão, n. 527, IPEA, Rio de Janeiro, 1997. <http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0527.pdf>

BORGES, Mônica Erichsen Nassif.; CAMPELLO, Bernadete Santos. **A organização da informação para negócios no Brasil**. Perspectivas em Ciência da

Informação, v.2, p. 149-162, 1997. Disponível em: <
<http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/5/418>>

BOZEMAN, B.; PANDEY, S. K. **Public management decision making:** effects of decision content. *Public Administration Review*, v.64, n.5, p553-565, 2004.

BRASIL. **BRASIL MAIOR:** Inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011/2014. Disponível em: <
<https://old.abdi.com.br/Estudo/Plano%20Brasil%20Maior%20-%20FINAL.pdf>>

BRASIL. **DIRETRIZES DE POLÍTICA INDUSTRIAL, TECNOLÓGICA E DE COMÉRCIO EXTERIOR.** Disponível em: <
https://old.abdi.com.br/Estudo/Diretrizes_PITCE.pdf>

BRASIL. **Lei PPA 2012-2015** Anexo I - Programas Temáticos (atualizado 2015). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>

BRASIL. **PLANO NACIONAL DE EXPORTAÇÕES 2015-2018.** Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/ascom/PNCE/PNE_-_2015-2018.pdf>

BRASIL. **PLANO PLURIANUAL 2004 – 2007:** Anexo II - Programas do Governo. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> >

BRASIL. **Plano Plurianual 2008 - 2011:** Anexo I - Programas de Governo - Finalísticos. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> >

BRASIL. **POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO:** Inovar e investir para sustentar o crescimento. Disponível em: <
<https://old.abdi.com.br/Estudo/Livreto%20lancamento%20PDP.pdf>>

BRASIL. **PPA 2000/2003 Programas Finalísticos.** Disponível em: <
<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/ppa/2000-2003/440-anexo-programas-finalisticos-ppa-2000-2003-pdf/view>>

BRASIL. **RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO ANO BASE 2012 VOLUME II - TOMO III MONITORAMENTO TEMÁTICO:** Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental. Disponível em: <
<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores> >

BRASIL. **RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO ANO BASE 2013 VOLUME II - TOMO III MONITORAMENTO TEMÁTICO:** Políticas de

Desenvolvimento Produtivo e Ambiental. Disponível em:
<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>

BRASIL. **RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO ANO BASE 2014 VOLUME II - TOMO III MONITORAMENTO TEMÁTICO:** Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental. Disponível em:
<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>

BRASIL. **RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO ANO BASE 2015 VOLUME II - TOMO III MONITORAMENTO TEMÁTICO:** Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental. Disponível em:
<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>>

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

CALDAS, Bruno Breyer. **Uma análise por intensidade tecnológica das exportações brasileiras e gaúchas.** Indicadores Economicos Fee, Porto Alegre, v. 1, n. 4, 2012. Disponível em:
<<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2772/3097>>.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Avaliação de programas sociais:** balanço das experiências e contribuição para o debate. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

CASSANO, F. A.; CARO, A.; SARAIVA JR, C. E.; SILVA, L. R.; OLIVEIRA, R. M. P.; ALMEIDA, M. R. **Estratégias de internacionalização e marca top of mind:** o caso Sagatiba. Revista de Negócios, v. 18, n. 4, p. 55-74, 2013. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rn/article/viewFile/3521/2460>>

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999

CASTILHO, Marta R. **Impactos de Acordos Comerciais Sobre a Economia Brasileira:** Resenha dos Trabalhos Recentes. Brasília: IPEA, 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0936.pdf>

CATERMOL, Fabrício. **Agências de crédito à exportação:** o papel de instituições oficiais no apoio à inserção internacional de empresas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.15, n.30, p. [5]-38, dez. 2008. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3001.pdf>

CEPAL. **Globalização e desenvolvimento**. Brasília: 2002. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2727/S2002022_pt.pdf;jsessionid=B9BDD735B990474959BACA37EC759746?sequence=2>

CHANDLER, Alfred Dupont Jr. (1990), **Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism**, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

CHANDLER, Alfred Dupont Jr. (1977), **The Visible Hand**, Massachusetts, MIT Press.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. São Paulo: SENAC, 2003. 425p.

CNI; MDIC; AEB. **Barreiras Técnicas**: Conceitos e informações sobre como superá-las. Brasília, CNI, 2003. 71 p.

COBB, R. W.; ELDER, C.D. **Participation in American politics**: the dynamics of agenda-building. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COELHO, Diego Bonaldo; OLIVEIRA JUNIOR, Moacir de Miranda. **A internacionalização de empresas na agenda governamental contemporânea de desenvolvimento**: reflexões críticas e analíticas para os negócios internacionais. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, n. spe, p. 527-550, Julho 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14nspe/1679-3951-cebape-14-spe-00527.pdf>>

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN. **A garbage can model of organizational choice**. Administrative Science Quarterly, Ithaca (NY), v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COLLINS-DODD, C.; FRANCIS, J. **Impact of export promotion programs on firm competencies, strategies and performance**: the case of Canadian high-technology SMEs. International marketing review, v. 21, n. 4/5, p. 474-495, 2004.

COMEX DATA. **1º.2.2012 - Ações do Plano Nacional da Cultura Exportadora começam a ser implementadas em abril (MDIC)**. Disponível em: <<http://www.comexdata.com.br/n/1sc6n/122012-acoes-do-plano-nacional-da-cultura-exportadora-comecam-a-ser-implementadas-em-abril-mdic.html>>

COMEX DATA. **10.12.2015 - Plano vai ampliar em 20% exportações do Rio Grande do Sul (MDIC)**. Disponível em: <<http://www.comexdata.com.br/n/1sf7a/10122015-plano-vai-ampliar-em-20-exportacoes-do-rio-grande-do-sul-mdic.html>>

COMEX DATA. **10.8.2012 - Prazeres destaca internacionalização da economia capixaba no Encomex Empresarial (MDIC).** Disponível em: <
<http://www.comexdata.com.br/n/1scn0/1082012-prazeres-destaca-internacionalizacao-da-economia-capixaba-no-encomex-empresarial-mdic.html>>

COMEX DATA. **12.11.2013 - Plano Nacional da Cultura Exportadora terá 508 ações em 2014 (MDIC).** Disponível em: <
<http://www.comexdata.com.br/n/1sdo7/12112013-plano-nacional-da-cultura-exportadora-tera-508-acoes-em-2014-mdic.html>>

COMEX DATA. **14.1.2013 - Plano Nacional da Cultura Exportadora realiza 254 atividades em 2012 (MDIC).** Disponível em: <
<http://www.comexdata.com.br/n/1sczz/1412013-plano-nacional-da-cultura-exportadora-realiza-254-atividades-em-2012-mdic.html>>

COMEX DATA. **14.8.2013 - Plano Nacional da Cultura Exportadora propõe ações para 2014 (MDIC).** Disponível em: <
<http://www.comexdata.com.br/n/1sdhs/1482013-plano-nacional-da-cultura-exportadora-propoe-acoes-para-2014-mdic.html>>

COMEX DATA. **16.5.2013 - Plano Nacional da Cultura Exportadora define mapas estaduais estratégicos (MDIC).** Disponível em: <
<http://www.comexdata.com.br/n/1sdai/1652013-plano-nacional-da-cultura-exportadora-define-mapas-estaduais-estrategicos-mdic.html>>

COMEX DATA. **19.11.2015 - Monteiro lança Plano Nacional da Cultura Exportadora em Pernambuco (MDIC).** Disponível em: <
<http://www.comexdata.com.br/n/1sf5m/19112015-monteiro-lanca-plano-nacional-da-cultura-exportadora-em-pernambuco-mdic.html>>

COMEX DATA. **23.11.2015 - MDIC apresenta Plano Nacional de Exportações na Feira Internacional da Amazônia (MDIC).** Disponível em: <
<http://www.comexdata.com.br/n/1sf5u/23112015-mdic-apresenta-plano-nacional-de-exportacoes-na-feira-internacional-da-amazonia-mdic.html>>

COMEX DATA. **23.8.2012 - "Brasil precisa ter pauta exportadora do século 21", diz Pimentel (MDIC).** Disponível em: <
<http://www.comexdata.com.br/n/1scod/2382012-brasil-precisa-ter-pauta-exportadora-do-seculo-21-diz-pimentel-mdic.html>>

COMEX DATA. **26.10.2012 - Amapá integra Plano Nacional da Cultura Exportadora (MDIC).** Disponível em: <

<http://www.comexdata.com.br/n/1scu8/26102012-amapa-integra-plano-nacional-da-cultura-exportadora-mdic.html>>

COMEX DATA. **28.2.2014 - Godinho lança atividades do Plano Nacional da Cultura Exportadora em Rondônia (MDIC).** Disponível em: <
<http://www.comexdata.com.br/n/1sdv6/2822014-godinho-lanca-atividades-do-plano-nacional-da-cultura-exportadora-em-rondonia-mdic.html>>

COMEX DATA. **3.9.2012 - Plano Nacional da Cultura Exportadora é apresentado no Piauí (MDIC).** Disponível em: <
<http://www.comexdata.com.br/n/1scp9/392012-plano-nacional-da-cultura-exportadora-e-apresentado-no-piaui-mdic.html>>

COMEX DATA. **6.10.2015 - Armando Monteiro e Geraldo Alckmin assinam convênio para promover as exportações de pequenas e médias empresas paulistas (MDIC).** Disponível em: < <http://www.comexdata.com.br/n/1sf1o/6102015-armando-monteiro-e-geraldo-alckmin-assinam-convenio-para-promover-as-exportacoes-de-pequenas-e-medias-empresas-paulistas-mdic.html>>

COMEX DATA. **6.8.2015 - Armando Monteiro: "Exportação é a chave para a retomada do crescimento econômico do Brasil" (MDIC).** Disponível em: <
<http://www.comexdata.com.br/n/1sewe/682015-armando-monteiro-exportacao-e-a-chave-para-a-retomada-do-crescimento-economico-do-brasil-mdic.html>>

COMEX DATA. **7.10.2015 - Governos federal e paulista se unem pela exportação (Agência ANBA).** Disponível em: <
<http://www.comexdata.com.br/n/1sf1u/7102015-governos-federal-e-paulista-se-unem-pela-exportacao-agencia-anba.html>>

Confederação Nacional da Indústria. **CNI e Apex-Brasil promovem missões para Colômbia, EUA e Paraguai em julho.** Disponível em:
 <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacionalizacao/cni-e-apex-brasil-promovem-missoes-para-colombia-eua-e-paraguai-em-julho/>>

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003. Disponível em: <
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509/5093>>

COTTA, Tereza Cristina. **Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

CYERT, R. M.; MARCH, J. G. **Behavioral theory of the firm**. 2.ed. Oxford: Blackwell, 1992.

DE LEON, P. **A theory of policy termination**. In: MAY, J.; WILDAVSKY, A. B. (Orgs.) *The policy cycle*. Beverly Hills: Sage Publications, 1978.

DICKEN, P. *Mudança global: mapeando as novas fronteiras da economia mundial*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DORNELAS, Bettysa Ferreira. **Impactos de Programas de Promoção à Exportação: O Caso do Projeto PEIEX da APEX-Brasil**. 2016. 61 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração de Empresas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/31324/31324.PDF>>

DRUCKER, Peter. **Desafios gerenciais para o século XXI**. São Paulo: Pioneira, 1999.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

DYE, Thomas R. *Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas*. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Unb, 2009. Cap. 3. p. 99-128.

EASTONE, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

ELMORE, R. F. 1979. **Backward Mapping: Implementation research and policy decisions**. *Political Science Quarterly*, New York, v. 94, n.4, p. 601-616, Winter.

ELMORE, R. F. 1996. **Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas**. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.

ENGELBERT, Ernest A. **University education for public policy analysis**. *Public Administration Review*, v. 37, n. 3, p. 228-236, May/June 1977.

FAIS, Juliana Marteli. **OS INCENTIVOS FISCAIS E AS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO: SUA RELAÇÃO COM O ACORDO SOBRE SUBSÍDIOS E MEDIDAS COMPENSATÓRIAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO**. 2010. 61 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <

<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/93712/279356.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

FARAH, Marta Ferreira Santos, **Administração pública e políticas públicas**. Revista de Administração Pública – RAP, 2011, 45 (Maio-Junho). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>>

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico: século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Chynthia Spirandeli et al. **UTILIZAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS E FINANCEIROS PARA EXPORTAÇÃO COMO ESTRATÉGIA DE COMPETITIVIDADE**. XI Congresso Brasileiro de Custos, Porto Seguro, 2004. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/2418/2418>>

FRANÇA, H. M. **Consórcios de exportação: uma saída inteligente para as empresas de pequeno porte**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, v. 11, n. 60, p. 25- 35, jul-set. 1999.

FURTADO, André. **Capacitação Tecnológica, Competitividade e Política Industrial: uma Abordagem Setorial e por Empresas Líderes**. Brasília: IPEA, 1994.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GARRIDO, A. E. **Barreiras técnicas ao comércio internacional**. Rio de Janeiro, 2004. 103p. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/artigos/51.pdf>>

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. **Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes**. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, maio 2008. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/download/14581/13337>>

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. Disponível em: <https://professores.faccat.br/moodle/pluginfile.php/13410/mod_resource/content/1/como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf>

GIULIANI, M. **Policy termination**. In: CAPANO, G.; GIULIANI, M. *Dizionario di Politiche Pubbliche*. Roma: Carocci, 2005.

GOMEL, Márcia May. **O papel da capacitação tecnológica no desempenho exportador da indústria brasileira de software**. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <
<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-27072006-175759/en.php>>

GORMLEY Jr., W. T. **Regulatory issue networks in Federal system**. *Polity*, v.18 n.4, p. 595-620, 1986.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no Direito Tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRADE, Mariane Regina; BRASILEIRO, Joaquim de Almeida. **A Internacionalização de Pequenas e Médias Empresas Paranaenses Por Meio De Políticas Públicas: Um Estudo De Caso**. Curitiba: Caderno PAIC, vol. 12, 2013. Disponível em: <
<https://cadernopaic.fae.edu/cadernopaic/article/view/19/18>>

GUSTAFSSON, G. **Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power**. *Policy sciences*, v.14, n.3, p. 269-287, 1983.

HAAS, Ana Rosa Batista. **ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES NA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA**. 2012. 64 f. Trabalho de Iniciação Científica - Curso de Curso de Comércio Exterior, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2012.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. Em: HEIDEMANN, Francisco G.SALM, José F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: EdUnB, 2009.

HELLEINER, Gerald K, (1994). **Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times**, Nova York, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento (WIDER), Nova York, Routledge, junho

HILL, Michael. **The policy process: a reader**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HOWLETT, M. & RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems**. Oxford: Oxford University. 1995.

HOWLETT, Michael. **Predictable and Unpredictable Policy Windows:** institucional and exogenous correlates of Canadian federal agenda-setting. *Canadian Journal of Political Science*, v. 31, n. 3, 1998.

INFONET. **Lançamento do Plano Nacional de Cultura Exportadora.** Disponível em: < <https://infonet.com.br/noticias/economia/lancamento-do-plano-nacional-de-cultura-exportadora/>>

IPEA. **Promoção de Comércio Exterior:** experiências e aprendizagens. Brasília: 2004. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/PromocaoDeComercioExterior.pdf>>

IPEA. **Internacionalização de Empresas:** experiências internacionais selecionadas. Brasília: 2011. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3029/1/Livro-Internacionaliza%C3%A7%C3%A3o_de_empresas-experi%C3%Aancias_internacionais_selecionadas >

JOAQUIM, A. M. . **Políticas Públicas Informacionais no Comércio Exterior** - uma análise sobre o nível de eficácia Informacional do Site Portal do Exportador na ótica da Economia Política da Informação. In: V ENLEPICC - Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura, 2005, Salvador. V ENLEPICC, 2005. Disponível em: < <http://www.rp-bahia.com.br/biblioteca/pdf/AdrianoJoaquim.pdf>>

JOHANSON, J.; VAHLNE, J. **The internationalization process of the firm:** A model of knowledge development and increased market commitments. *Journal of International Business Studies*, v. 8, n. 1, p. 23-32, 1977.

KAUARK, Fabiana da Silva, MANHÃES, Fernanda Castro e MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da Pesquisa: um guia prático.** 2010. Disponível em: <<http://197.249.65.74:8080/biblioteca/bitstream/123456789/713/1/Metodologia%20da%20Pesquisa.pdf>>

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 2. ed. Boston: Little, Brown, 1984.

KINGDON, John W. **Como Chega a Hora de uma Ideia?** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea.** Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

LASWELL, Laswell, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEDERMAN, Daniel; OLARREAGA, Marcelo; PAYTON, Lucy, **Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't.** World Bank Policy Research Working Paper 4044, November, 2006. Disponível em: < <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8994/wps4044.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

LIMA, Gustavo Barbieri; DE, Sheila Farias Alves Garcia Fearp – Universidade; CARVALHO, Dirceu Tornavoi de. **INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS VIA CONSÓRCIO DE EXPORTAÇÃO: O CASO WINES FROM BRAZIL.** Egesta: Revista Eletrônica de Gestão de Negócios, Santos, v. 4, n. 5, p.92-121, dez. 2009. Disponível em: < <https://www.unisantos.br/mestrado/gestao/egesta/artigos/201.pdf>>

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, Dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>

LINDBLOM, Charles E. **The Science of Muddling Through,** Public Administration Review 19: 78-88. 1959.

LIPSKY, M. 1980. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.** New York: Russel Sage.

LOUSADA, Mariana; VALENTIM, Marta Lígia Pomim. **Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica.** Perspectivas em Ciência da Informação, [S.l.], v. 16, n. 1, p. 147-164, dez. 2010. Disponível em: < <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/1028/838>>

LOWI, T. J. **American business, public policy, case studies, and political theory.** World Politics, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LOWI, T. J. **Four systems of policy, politics, and choice.** Public Administration Review, v.32 n.4, p. 298-310, jul-ago 1972.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis.** Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MACEDO, Alex dos Santos et al. **O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos.** Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, n. spe, p. 593-618, Julho de 2016. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14nspe/1679-3951-cebape-14-spe-00593.pdf>>

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARCH, J. G. **A primer on decision making: how decisions happen**. New York: Free Press, 1994. 290p.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Limites cognitivos da racionalidade**. In: Teoria das organizações. Rio de Janeiro: FGV, 1975. p.192-220.

MARCH, James G.; OLSON, Johan. **A garbage can model of organizational choice**. Administrative Science Quarterly, 1972.

MARINHO, Mônica Romero Monteiro. **Gestão do conhecimento: estudo de caso no comércio exterior brasileiro O Centro de Distribuição (CD) da APEX Brasil em Lisboa**. 2009. 139 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão de Empresas, Departamento de Gestão, Iscte Business School, Lisboa, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/2443/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20M%C3%B4nica%20R.%20M.%20Marinho.%20vers%C3%A3o%20definitiva.pdf>>

MATLAND, R. E. 1995. **Synthesizing the Implementation Literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation**. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford, v. 2, n. 5, p. 145-174, Apr.

MEAD, L. M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.), O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). Ciência Política. São Paulo, Sumaré; Brasília: CAPES, 1999. p. 59-99.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **COMPETÊNCIA**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/micro-e-pequenas-empresa/drei/2-uncategorised/637-competencia>>

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Acordos dos quais o Brasil é Parte**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/796-negociacoes-internacionais-2>>

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Alice Web**. Disponível em: <<http://aliceweb.mdic.gov.br/>>

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Aprendendo a Exportar.** Disponível em: <
<http://www.aprendendoaexportar.gov.br/>>

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Comex Responde.** Disponível em: <
<http://portal.siscomex.gov.br/servicos/comex-responde>>

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Consedec elege novo presidente.** Disponível em: <
<http://www.mdic.gov.br/index.php/noticias/1575-consedec-elege-novo-presidente>>

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Encontros de Comércio Exterior - Encomex.** Disponível em: <
<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/pnce/1625-encomex/>>

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Estrutura Regimental e Regimento Interno.** Disponível em:
 <<http://www.mdic.gov.br/institucional/estrutura-regimental-e-regimento-interno>>

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Exportação e Importação Geral.** Disponível em: <
<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Financiamento e Garantia às Exportações.** Disponível em: <
<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/financiamento-e-garantia-as-exportacoes>>

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Invest & Export Brasil.** Disponível em:
 <<http://www.investexportbrasil.gov.br/>>

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).** Disponível em:
 <<http://portal.siscomex.gov.br/legislacao/orgaos/secretaria-de-comercio-exterior-secex>>

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Diplomacia comercial.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/156-diplomacia-comercial>>

MONTE, Edson Zambon and TEIXEIRA, Erly Cardoso. **Impactos da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), com gradual desgravação tarifária, na economia brasileira.** Nova econ. [online]. 2007, vol.17, n.1 [cited 2018-06-26], pp.37-63. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v17n1/02.pdf>>

MULLER, P. & SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat. 2002.

NASSAR, André Meloni. **Produtos da agroindústria de exportação brasileira**: uma análise das barreiras tarifárias impostas por Estados Unidos e União Européia. 2004. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-11012006-154745/pt-br.php>>

NIOCHE, J. P. et al. **Strategor**. strategie, structure, décision, identité: politique générale d'enterpisa. Paris: Inter Editions, 1993.

NONNENBERG, Marcelo José Braga; CARNEIRO, Flávio Lyrio. EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS:: PREÇOS E COMPETITIVIDADE. In: SOUZA, André de Mello e; MIRANDA, Pedro. **Brasil em desenvolvimento 2015**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015. p. 43-66. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/bd_2015_web.pdf>

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PORTER, Michael E. **Competição: Estratégias Competitiva Essenciais**. Tradução por: Afonso Celso da Cunha Serra.. Rio de Janeiro, Campus. 1999

PRESSMAN, Jeffrey Leonard; WILDAVSKY, Aaron Bernard. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. 1. ed. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1973.

RABELL, Leonardo Santana. **Tendencias curriculares en la enseñanza de la administración pública en los Estados Unidos**. Reforma y Democracia, n. 17, p. 235-264, Jun. 2000.

RÊGO, Elba Cristina Lima. **Do Gatt a OMC**: o que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral de comércio. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. [3]-22, dez. 1996. Disponível em: < <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11014>>

RUA, Maria das Graças, **Políticas públicas**. – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília. IGEPP, 2013. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>

SABATIER, P. A. & MAZMANIAN, D. A. 1996. **La implementación de la política pública**: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa.

SANTOS, R.S.; RIBEIRO, E.M. & GOMES, EG. **Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista**. Revista de Administração Pública, 41(5): 819-34, 2007.

SARAVIA, Enrique. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens.: Orientação para a leitura. **Políticas Públicas**, Brasília, v. 1, n. 1, p.13-27, 2006. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf>

SCHMIDT, Flávia de Holanda; SILVA, Jorge Ferreira da, **Apoio à exportação**: Evidências empíricas e desafios para futuras pesquisas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1022/1/TD_1785.pdf>

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. 168 p.

Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). **LEVANTAMENTO DE QUESTÕES PARA ELABORAÇÃO DE FAQ NO SITE DO MDIC (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO)**. Disponível em: <comexresponde.pro.comexbrasil.gov.br/arquivos/dwnl_1337084691.doc>.

SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (SECEX). **Organograma da Secex**. Disponível em: <comexresponde.pro.comexbrasil.gov.br/arquivos/dwnl_1272490032.ppt>.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno NEPP/UNICAMP, Campinas, 2000. n. 48, p. 1-16. Disponível em: <https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>

SILVA, Rogério Luiz Nery da. **Políticas públicas e administração democrática**. Sequência (Florianópolis), Florianópolis, n. 64, p. 57-85, julho 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/seq/n64/n64a04.pdf>>

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SJÖBLOM, G. **Problemi e soluzioni in politica**. Rivista Italiana di Scienza Politica, v.14 n.1, p.41-85, 1984.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa**, Caderno CRH 39: 11-24. 2003. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743/12116>>

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias [online]. 2006, n.16, pp.20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>

STOPFORD, J. M. Implications for national governments. In: DUNNING, J. H. (Ed.). **Governments, globalization, and international business**. Oxford: Oxford University Press, 2003. 457-480 p.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madri: Inap, 1989.

TEODÓSIO, A. S.; SILVA, E. E.; RODRIGUES, F. R. G. **Discutindo o processo decisório: a contribuição dos principais modelos de análise**.

THE WORLD BANK. **Exports of goods and services (% of GDP)**. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS>>

THE WORLD BANK. **GDP (current US\$)**. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR&year_high_desc=true

THORSTENSEN, Vera Helena et al. **Acordos preferenciais de comércio: da multiplicação de novas regras aos mega-acordos comerciais**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16371/Regras-APCs%20e%20Megas-23.05.14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, Junho de 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>>

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VAN METER, D. S. & VAN HORN, C. E. 1996. **El proceso de implementación de las políticas**. Um marco conceptual. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). *La implementación de las políticas*. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa.

VEIGA, Pedro da Motta; IGLESIAS, Roberto Magno. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. In: PINHEIRO, Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls. **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: Bndes, 2002. p. 51-96. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2064/1/Livro%20completo_O%20desafio%20das%20exporta%C3%A7%C3%B5es_P.pdf>

VERNON, K. D. C. (Ed.) **Information sources in management and business**. London: Butterworths, 1984.

VIETOR, R. H. K. **How countries compete: strategy, structure, and government in the global economy**. Boston, MA: HBS Press, 2007.

WILSON, J. Q. **American government: institutions and policies**. Lexington MA, DC: Health & Co., 1983.

WILSON, Woodrow. **Congressional government**. New York: Houghton Mifflin, 1885. p. 290.

WINES OF BRASIL. **Saiba Mais**. Disponível em: <<http://www.winesofbrasil.com/pt/learn/project-information>>